
686

Besluit van 24 juli 2010, houdende milieukwaliteitseisen externe veiligheid voor het vervoer van gevaarlijke stoffen door buisleidingen (Besluit externe veiligheid buisleidingen)

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 26 april 2010, nr. BJZ2010011756, Directie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Gelet op de artikelen 5.1, eerste lid, 5.2, eerste lid, 5.3, eerste en tweede lid, en 9.2.2.1 van de Wet milieubeheer en de artikelen 3.37 en 4.3, eerste en tweede lid, van de Wet ruimtelijke ordening;

De Raad van State gehoord (advies van 17 juni 2010, nr. W08.10.0163/IV);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 8 juli 2010, nr. BJZ2010018755, Directie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

§ 1. Algemene bepalingen

Artikel 1

1. In dit besluit en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

beperkt kwetsbaar object:

a. object als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel b, van het Besluit externe veiligheid inrichtingen of

b. lintbebouwing voor zover deze loodrecht of nagenoeg loodrecht is gelegen op de contouren van het plaatsgebonden risico van een buisleiding;

bestemmingsplan: bestemmingsplan als bedoeld in artikel 3.1 van de Wet ruimtelijke ordening;

buisleiding: leiding bestemd of gebruikt voor het vervoer van gevaarlijke stoffen, met de daarbij behorende voorzieningen;

exploitant: verantwoordelijke voor de aanleg, het beheer, het gebruik en het onderhoud van een buisleiding;

geprojecteerd kwetsbaar object: nog niet aanwezig kwetsbaar object dat op grond van het voor het desbetreffende gebied geldende bestemmingsplan toelaatbaar is;

gevaarlijke stoffen: stoffen die ingevolge artikel 2, eerste lid, zijn aangewezen;

groepsrisico: cumulatieve kansen per jaar per kilometer buisleiding dat ten minste 10, 100 of 1000 personen overlijden als rechtstreeks gevolg van hun aanwezigheid in het invloedsgebied van een buisleiding en een ongewoon voorval met die buisleiding;

invloedsgebied: gebied waarin personen worden meegeteld voor de berekening van het groepsrisico van de buisleiding tot de grens waarop de letaliteit van die personen 1% is;

kwetsbaar object: object als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel l, van het Besluit externe veiligheid inrichtingen;

plaatsgebonden risico: risico op een plaats nabij een buisleiding, uitgedrukt als de kans per jaar dat een persoon die onafgebroken en onbeschermd op die bepaalde plaats zou verblijven, overlijdt als rechtstreeks gevolg van een ongewoon voorval met die buisleiding;

ramp: ramp of zwaar ongeval als bedoeld in artikel 1 van de Wet veiligheidsregio's;

wet: Wet milieubeheer.

2. In dit besluit wordt onder een bestemmingsplan mede begrepen een inpassingsplan als bedoeld in artikel 3.26 of 3.28 van de Wet ruimtelijke ordening, met dien verstande dat bij een inpassingsplan van een provincie onderscheidenlijk het Rijk voor «burgemeester en wethouders» wordt gelezen «gedeputeerde staten» onderscheidenlijk «Onze Minister».

Artikel 2

1. Dit besluit is van toepassing op het vervoer door buisleidingen van stoffen die behoren tot een bij regeling van Onze Minister, na overleg met Onze Minister(s) wie het mede aangaat, aangewezen categorie.

2. In de regeling, bedoeld in het eerste lid, kan worden bepaald dat de aanwijzing slechts geldt voor stoffen die een daarbij aangegeven concentratie overschrijden of zich bevinden in een daarbij aangegeven toestand.

3. Dit besluit is niet van toepassing op het vervoer van gevaarlijke stoffen door buisleidingen, voor zover die buisleidingen:

- a. deel uitmaken van een inrichting als bedoeld in artikel 1.1 van de wet;
- b. gelegen zijn op het continentaal plat, bedoeld in artikel 1, onder c, van de Mijnbouwwet of in de territoriale zee van Nederland.

§ 2. Algemene regels voor de exploitant

Artikel 3

1. Het is een exploitant verboden gevaarlijke stoffen in een buisleiding te hebben of te vervoeren, indien niet wordt voldaan aan de bij of krachtens dit besluit aan hem gestelde eisen.

2. Bij regeling van Onze Minister kunnen categorieën van gevallen worden aangewezen, waarin de in het eerste lid bedoelde eisen geheel of voor een daarbij te bepalen gedeelte niet van toepassing zijn, indien onverkorte toepassing van de desbetreffende artikelen van dit besluit:

- a. in het belang van de bescherming van de gezondheid van de mens en van het milieu niet noodzakelijk is, of
- b. wegens bij de regeling te benoemen omstandigheden in redelijkheid niet van de exploitant kan worden gevergd.

Artikel 4

1. De exploitant neemt bij het vervoer van gevaarlijke stoffen door een buisleiding de technische of organisatorische maatregelen die redelijkerwijs van hem gevegd kunnen worden om de effecten voor de gezondheid van de mens en van het milieu te beperken.

2. De exploitant neemt bij het ontwerp, de aanleg, de ingebruikstelling, het gebruik, een wijziging in de technische uitvoering, de exploitatie, het beheer, het onderhoud en het buiten gebruik stellen van een buisleiding de technische en organisatorische maatregelen die redelijkerwijs van hem gevegd kunnen worden, om ongewone voorvallen te voorkomen, en de gevolgen daarvan voor de gezondheid van de mens en van het milieu, voor zover die gevolgen niet kunnen worden voorkomen, zoveel mogelijk te beperken en ongedaan te maken.

3. De exploitant heeft een document voorhanden waarin het door hem gevoerde beleid ter invulling van de in het tweede lid bedoelde zorgplicht, rekening houdend met de aanwezigheid en de omvang van de risico's van ongewone voorvallen, is vastgelegd. Dit document bevat de algemene doelstellingen en beginselen van het beleid inzake de beheersing van de risico's van ongewone voorvallen.

4. De exploitant voert uit en neemt maatregelen overeenkomstig het in het derde lid bedoelde document.

5. Bij regeling van Onze Minister kunnen de maatregelen als bedoeld in het eerste en tweede lid worden aangewezen die de exploitant in ieder geval moet nemen.

6. Teneinde het beleid ter invulling van de in het tweede lid bedoelde zorgplicht te bepalen en uit te voeren, voert de exploitant een veiligheidsbeheerssysteem in. In het veiligheidsbeheerssysteem komen de elementen, genoemd in de bij dit besluit behorende bijlage, aan de orde.

7. Indien bij de aanleg, de ingebruikstelling, het gebruik, de technische uitvoering, de exploitatie, het beheer, het onderhoud of het buiten gebruik stellen van een buisleiding een verandering wordt aangebracht die voor de risico's van een ongewoon voorval belangrijke gevolgen kan hebben, draagt de exploitant er zorg voor dat het beleid ter voorkoming van ongewone voorvallen en het veiligheidsbeheerssysteem worden herzien. Een zodanige herziening vindt tevens plaats indien een verandering in het veiligheidsinzicht of een verandering van de best beschikbare technieken voor het beheer en onderhoud van buisleidingen, daartoe aanleiding geeft.

8. Op verzoek van Onze Minister zendt de exploitant het document, bedoeld in het derde lid, aan hem toe. Indien Onze Minister van oordeel is dat het document of het veiligheidsbeheerssysteem onjuist of onvolledig is dan wel anderszins niet voldoet, kan hij de exploitant verplichten tot het wijzigen, aanvullen of opnieuw opstellen van het document of het veiligheidsbeheerssysteem binnen een daarbij aangegeven termijn.

Artikel 5

1. Onze Minister kan de exploitant verplichtingen opleggen tot het nemen van technische en organisatorische maatregelen of het verleggen van een buisleiding om het groepsrisico voor de omgeving in relatie tot de buisleiding te beperken.

2. Indien de exploitant zich ten gevolge van de beschikking, bedoeld in het eerste lid, voor kosten ziet gesteld dan wel schade lijdt, welke redelijkerwijs niet of niet geheel te zijnen laste behoren te blijven, kent Onze Minister hem, voor zover op andere wijze in een redelijke vergoeding niet is of kan worden voorzien, op zijn verzoek een naar billijkheid te bepalen vergoeding toe.

Artikel 6

1. Het plaatsgebonden risico voor een kwetsbaar object, veroorzaakt door een buisleiding, mag niet hoger zijn dan 10^{-6} per jaar.

2. De exploitant voert de aanleg of vervanging van een buisleiding zodanig uit dat het plaatsgebonden risico van de buisleiding op een afstand van vijf meter gemeten vanuit het hart van de buisleiding niet hoger is dan 10^{-6} per jaar.

3. Bij regeling van Onze Minister kan voor een bepaalde categorie van buisleidingen een andere afstand tot de buisleiding worden vastgesteld waarbuiten het plaatsgebonden risico de norm van 10^{-6} niet mag overschrijden, of tijdelijk een hoger risico worden geaccepteerd.

4. De aanleg of vervanging van een buisleiding is slechts toegestaan indien die aanleg of vervanging in overeenstemming is met het ter plaatse geldende bestemmingsplan of voor die aanleg of vervanging een omgevingsvergunning is verleend als bedoeld in artikel 2.12 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht tot afwijking van het bestemmingsplan of de beheersverordening.

Artikel 7

1. De exploitant heeft voor zijn buisleiding op basis van actuele en authentieke gegevens berekeningen voorhanden van het plaatsgebonden en het groepsrisico, uitgevoerd volgens bij regeling van Onze Minister gestelde regels.

2. De exploitant verstrekt op verzoek de gegevens ten behoeve van de besluiten, bedoeld in artikel 11.

Artikel 8

1. De exploitant voert bij een voorgenomen wijziging van de gegevens, bedoeld in artikel 12.12 van de wet, een onderzoek uit naar de invloed van die wijziging op het plaatsgebonden risico en het groepsrisico.

2. Bij een negatieve invloed van de voorgenomen wijziging op het plaatsgebonden risico of het groepsrisico kan deze wijziging slechts worden doorgevoerd, indien deze in overeenstemming is met het geldende bestemmingsplan of voor die wijziging een omgevingsvergunning is verleend als bedoeld in artikel 2.12 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht tot afwijking van het bestemmingsplan of de beheersverordening.

3. De exploitant meldt de wijziging onverwijld aan Onze Minister.

Artikel 9

1. Wanneer een buisleiding buiten gebruik is, meldt de exploitant dit onverwijld aan Onze Minister.

2. Een buisleiding is in ieder geval buiten gebruik, indien deze gedurende een aaneengesloten periode van ten minste een jaar niet in gebruik is geweest voor het vervoer van een gevaarlijke stof.

3. De exploitant draagt er zorg voor dat een buisleiding die buiten gebruik is geen gevaar voor de gezondheid van de mens en van het milieu kan opleveren.

4. Bij hernieuwde ingebruikname van de buisleiding volgt de exploitant de procedure voor wijziging van de gegevens, genoemd in artikel 8.

Artikel 10

De exploitant waarbij zich een ongewoon voorval voordoet of heeft voorgedaan, waardoor nadelige gevolgen voor de gezondheid van de mens of voor het milieu zijn ontstaan of dreigen te ontstaan, meldt dat

voorval zo spoedig mogelijk aan Onze Minister en verstrekt daarbij de gegevens bedoeld in artikel 17.2, tweede lid, van de wet. Onze minister geeft van de melding en de daarbij verstrekte gegevens onverwijld kennis aan de bestuursorganen genoemd in artikel 17.2, derde lid, van de wet.

§ 3. Vaststelling van bestemmingsplannen

Artikel 11

1. Bij de vaststelling van een bestemmingplan, op grond waarvan de aanleg van een buisleiding of de aanleg, bouw of vestiging van een kwetsbaar object bij een buisleiding wordt toegelaten, wordt een grenswaarde in acht genomen van 10^{-6} per jaar met betrekking tot het plaatsgebonden risico voor kwetsbare objecten.

2. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan op grond waarvan de aanleg van een buisleiding of de aanleg, bouw of vestiging van een beperkt kwetsbaar object bij een buisleiding wordt toegelaten, wordt rekening gehouden met een richtwaarde van 10^{-6} per jaar met betrekking tot het plaatsgebonden risico voor beperkt kwetsbare objecten.

3. Met betrekking tot de vaststelling van een bestemmingsplan op grond waarvan de aanleg, bouw of vestiging van een risicoverhogend object wordt toegelaten in de directe omgeving van de buisleiding zijn het eerste en tweede lid van overeenkomstige toepassing.

4. Bij de toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2 en 3, of tweede lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht tot afwijking van het bestemmingsplan of de beheersverordening en van artikel 11 van de Woningwet tot afwijking van de bouwverordening vinden het eerste en tweede lid overeenkomstige toepassing.

Artikel 12

1. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan, op grond waarvan de aanleg van een buisleiding of de aanleg, bouw of vestiging van een kwetsbaar of een beperkt kwetsbaar object wordt toegelaten, wordt tevens het groepsrisico in het invloedsgebied van de buisleiding verantwoord. In de toelichting bij het besluit wordt vermeld:

a. de aanwezige en de op grond van het besluit te verwachten dichtheid van personen in het invloedsgebied van de buisleiding of buisleidingen die het groepsrisico mede veroorzaakt of veroorzaken;

b. het groepsrisico per kilometer buisleiding op het tijdstip waarop het besluit wordt vastgesteld en de bijdrage van de in dat besluit toegelaten kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten aan de hoogte van het groepsrisico, vergeleken met de lijn die de kans weergeeft op een ongeval met 10 of meer dodelijke slachtoffers van ten hoogste 10^{-4} per jaar en de kans op een ongeval met 100 of meer dodelijke slachtoffers van ten hoogste 10^{-6} per jaar;

c. indien mogelijk, de maatregelen ter beperking van het groepsrisico die worden toegepast door de exploitant van de buisleiding die dat risico mede veroorzaakt;

d. andere mogelijkheden voor ruimtelijke ontwikkelingen met een lager groepsrisico en de voor- en nadelen daarvan;

e. de mogelijkheden en de voorgenomen maatregelen tot beperking van het groepsrisico in de nabije toekomst;

f. de mogelijkheden tot voorbereiding van bestrijding en beperking van de omvang van een ramp of zwaar ongeval;

g. de mogelijkheden voor personen die zich bevinden in het invloedsgebied van de buisleiding of buisleidingen die het groepsrisico mede veroorzaakt of veroorzaken, om zich in veiligheid te brengen indien zich een ramp of zwaar ongeval voordoet.

2. Voorafgaand aan de vaststelling van een besluit als bedoeld in het eerste lid stelt het voor dat besluit bevoegde gezag het bestuur van de regionale brandweer in wiens regio het gebied ligt waarop dat besluit betrekking heeft, in de gelegenheid om in verband met het groepsrisico advies uit te brengen over de mogelijkheden tot voorbereiding van bestrijding en beperking van de omvang van een ramp of zwaar ongeval en over de zelfredzaamheid van personen in het invloedsgebied van de buisleiding.

3. Het eerste lid, onderdelen c tot en met e, is niet van toepassing indien:

a. een bestemmingsplan betrekking heeft op een gebied waarbinnen de letaliteit van personen binnen het invloedsgebied minder dan 100% of bij toxische stoffen waarbij het plaatsgebonden risico kleiner dan 10^{-8} per jaar is, of

b. het groepsrisico of de toename van het groepsrisico bij verwezenlijking van het bestemmingsplan niet hoger is dan een bij regeling van Onze Minister gestelde waarde, welke waarde voor verschillende categorieën van buisleidingen verschillend kan worden vastgesteld.

Indien de verantwoording van het groepsrisico achterwege is gelaten, vermeldt de toelichting bij het bestemmingsplan de reden daarvan.

Artikel 13

De berekening van het plaatgebonden risico, bedoeld in artikel 11, en het groepsrisico, bedoeld in artikel 12, worden uitgevoerd volgens bij regeling van Onze Minister gestelde regels.

Artikel 14

1. Een bestemmingsplan geeft de ligging weer van de in het plangebied aanwezige buisleidingen alsmede de daarbij behorende belemmeringenstrook ten behoeve van het onderhoud van de buisleiding. De belemmeringenstrook bedraagt ten minste vijf meter aan weerszijden van een buisleiding, gemeten vanuit het hart van de buisleiding.

2. Een bestemmingsplan waarbij aan gronden de bestemming wordt toegewezen die de aanwezigheid van een buisleiding toelaat, bevat in elk geval voor de belemmeringenstrook:

a. geen nieuwe bestemmingen die het oprichten van bouwwerken toestaan;

b. een vergunningstelsel als bedoeld in artikel 3.3 van de Wet ruimtelijke ordening, voor werken of werkzaamheden die van invloed kunnen zijn op de integriteit en werking van de buisleiding, niet zijnde graafwerkzaamheden als bedoeld in de Wet informatie-uitwisseling ondergrondse netten.

3. Voor zover in een bestemmingsplan de bevoegdheid wordt opgenomen om in afwijking daarvan bij omgevingsvergunning het oprichten van bouwwerken in de belemmeringenstrook toe te staan, wordt daarbij bepaald dat de omgevingsvergunning uitsluitend kan worden verleend voor zover de veiligheid met betrekking tot de in de belemmeringenstrook gelegen buisleiding niet wordt geschaad en geen kwetsbaar object wordt toegelaten.

Artikel 15

1. Onze Minister kan ontheffing verlenen van de artikelen 11, 12, 13 en 14, indien de buisleiding gedurende een aaneengesloten periode van ten minste drie jaar niet in gebruik is geweest.

2. De in het eerste lid bedoelde ontheffing kan niet worden verleend met betrekking tot buisleidingen die onderdeel uitmaken van het militaire buisleidingstelsel van de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie.

Artikel 16

Op een buisleiding die op grond van een bestemmingsplan is toegelaten binnen een veiligheidscontour als bedoeld in artikel 14 van het Besluit externe veiligheid inrichtingen, zijn de artikelen 11 en 17 van dit besluit niet van toepassing.

§ 4. Overgangs- en slotbepalingen

Artikel 17

1. Indien op het tijdstip waarop dit besluit op een buisleiding van toepassing wordt het plaatsgebonden risico voor een kwetsbaar object, veroorzaakt door een buisleiding hoger is dan 10^{-6} per jaar, draagt de exploitant er zorg voor dat binnen drie jaar na dat tijdstip het plaatsgebonden risico die waarde niet meer overschrijdt.

2. Indien op het tijdstip waarop dit besluit op een buisleiding van toepassing wordt het plaatsgebonden risico voor een geprojecteerd kwetsbaar object, veroorzaakt door een buisleiding, hoger is dan 10^{-6} per jaar, draagt de exploitant er zorg voor dat binnen drie jaar na de realisatie van het object het plaatsgebonden risico die waarde niet meer overschrijdt.

3. Indien op het tijdstip waarop dit besluit op een buisleiding van toepassing wordt de buisleiding buiten gebruik is, draagt de exploitant er zorg voor dat op het tijdstip waarop de buisleiding opnieuw in gebruik wordt genomen, het plaatsgebonden risico de waarde 10^{-6} per jaar voor een kwetsbaar object of een geprojecteerd kwetsbaar object, niet overschrijdt.

4. Bij de toepassing van de artikelen 11, 12, 13 en 14 kan rekening worden gehouden met de resultaten van de verplichtingen, bedoeld in het eerste, tweede en derde lid.

Artikel 18

Artikel 12 is niet van toepassing op een bestemmingsplan waarvan het ontwerp voor het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit ter inzage is gelegd.

Artikel 19

In afwijking van artikel 4.3, tweede lid, van de Wet ruimtelijke ordening draagt de gemeenteraad er zorg voor dat binnen vijf jaar na de datum van inwerkingtreding van dit besluit een bestemmingsplan in overeenstemming is met dit besluit.

Artikel 20

Onze Minister geeft voor 1 januari 2017 aan of de bij dit besluit gestelde waarden en de krachtens dit besluit gestelde afstanden herziening behoeven.

Artikel 21

Bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 2, onderdeel 18, onder d, wordt na «buis- en leidingstelsels,» ingevoegd: met uitzondering van een buisleiding als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van het Besluit externe veiligheid buisleidingen,.

B

In artikel 3 wordt, onder vernummering van onderdeel 7 tot onderdeel 8, een onderdeel ingevoegd, luidende:

7. een buisleiding als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van het Besluit externe veiligheid buisleidingen;

C

In artikel 5, zesde lid, wordt «7» vervangen door «8» en wordt «6» vervangen door: 7.

Artikel 22

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip dat voor verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

's-Gravenhage, 24 juli 2010

Beatrix

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. C. Huizinga-Heringa

Uitgegeven de *zeventiende* september 2010

De Minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt op grond van artikel 26, zesde lid j° vijfde lid, van de Wet op de Raad van State, omdat het uitsluitend opmerkingen van redactionale aard bevat.

Bijlage bij artikel 4, derde en zesde lid, van het Besluit externe veiligheid buisleidingen

Document veiligheidsbeheersysteem buisleiding

Het document voor de fasen van ingebruikname en het beheer omvat ten minste een beschrijving van:

1. de buisleiding en de buisleidingcomponenten en een kwalitatieve beoordeling daarvan en hoe de exploitant de wijzigingen daarin bijhoudt;
2. de doelstellingen, criteria, normen, richtlijnen en overige relevante voorschriften alsmede veiligheids- en milieuindicatoren die worden toegepast, zoals bedoeld in artikel 4;
3. de risico inventarisatie en evaluatie voor elke levensfase van de buisleiding en welke risico's voor de gezondheid van de mens en van het milieu zijn vastgesteld;
4. de technische en organisatorische maatregelen die verband houden met de geïnventariseerde risico's;
5. de toedeling van de verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor de veiligheid van mens en milieu;
6. de organisatie, het toezicht, de procedures en middelen ter uitvoering van het beleid bij normaal bedrijf, onderhoud en bij verhoogde risico's;
7. de wijze waarop aandacht wordt besteed aan de onderlinge beïnvloeding tussen de eigen buisleidingen en andere ondergrondse infrastructuur en hoe hierover wordt gecommuniceerd en welke activiteiten daaruit voortvloeien;
8. het identificeren van aannemelijke ongewone voorvallen en het opstellen, organiseren en beoefenen van de noodplannen;
9. de wijze waarop afwijkingen en veranderingen in technische, procedurele, organisatorische aspecten worden geconstateerd, beoordeeld, verbeterd en in de bedrijfsvoering verwerkt;
10. het meten en evalueren van de prestaties met betrekking tot de veiligheid van mens en milieu en de wijze waarop de prestaties worden geanalyseerd, bewaakt en bijgehouden;
11. de wijze waarop aantekening wordt gemaakt van de uitgevoerde maatregelen, controles en onderzoeken, alsmede van de resultaten daarvan en de daaruit voortvloeiende aanpassingen van het document. Deze informatie wordt gedurende minimaal vijf jaar bewaard;
12. de tekeningen of beschrijvingen waaruit de registratiegegevens van de buisleidingen blijken.

NOTA VAN TOELICHTING

I. Algemeen

1. Doel en positionering van het besluit

1.1. Inleiding

In Nederland ligt ongeveer 300.000 km buisleiding voor het transport van stoffen waaronder aardgas, brandstoffen, drinkwater en afvalwater. Hiervan is ruim 18.000 km buisleidingen bestemd voor het transport van gevaarlijke stoffen. Dit besluit is gericht op de buisleidingen voor het transport van gevaarlijke stoffen, omdat deze categorie een potentieel extern veiligheidsrisico met zich meebrengt.

De buisleidingen voor het transport van gevaarlijke stoffen kunnen in drie groepen worden onderverdeeld:

a. hogedruk gasleidingen

In Nederland ligt ongeveer 12.000 km aan hogedruk aardgastransportleidingen (met een werkdruk van 16 bar of hoger), waarvan de helft aan hoofdtransportleidingen (HTL) en de andere helft aan regionale transportleidingen (RTL). Via deze leidingen wordt jaarlijks gemiddeld 60 miljoen ton aardgas getransporteerd. In aanvulling hierop is er op land ongeveer 1.600 km aan leidingen die afkomstig zijn van winningslocaties van aardgas; deze leidingen kunnen behalve aardgas andere stoffen bevatten.

b. transportleidingen voor brandbare vloeistoffen (olie en olieproducten)

Verder ligt er ongeveer 2.500 km aan transportleidingen voor olie en olieproducten. Deze brandbare vloeistoffen zijn onderverdeeld in drie categorieën: K1-vloeistoffen zijn licht ontvlambaar (bijvoorbeeld benzine); K2-vloeistoffen zijn ontvlambaar (bijvoorbeeld kerosine); K3-vloeistoffen zijn minder goed ontvlambaar (bijvoorbeeld gasolie).

c. transportleidingen voor overige gevaarlijke stoffen

Daarnaast gaat het om ongeveer 2.000 km leidingen voor overige gasen zoals koolstofdioxide, ethyleen, chloor etc.

1.2. Advies Enthoven

Verantwoordelijkheid voor dossier buisleidingen

In maart 2005 heeft het kabinet besloten de verantwoordelijkheid voor het beleid voor transportleidingen voor gevaarlijke stoffen over te dragen van de Minister van Economische Zaken aan de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer¹. Het kabinet baseerde zich hierbij op het advies van de heer ir. M.E.E. Enthoven, «Samen voor de buis» dat hij op 23 december 2004 uitbracht. Het kabinet heeft besloten dit advies op te volgen en dit – voor de economie, de energievoorziening en het veilig vervoer van gevaarlijke stoffen belangrijke – dossier snel op orde te brengen. Het gaat om een inhaalslag om de bestaande tekortkomingen aan de zijde van de overheid op te heffen en een proces van beleidsvernieuwing voor de structurele verbetering van het beleid en de procedures. Belangrijke verbeterpunten worden geregeld in dit besluit.

In zijn advies wijst de heer Enthoven op een aantal knelpunten in het beleid en beheer van buisleidingen op het punt van (fysieke) veiligheid, security, grondroeren, toezicht en behandeling van incidenten. Daarnaast ontbreekt volgens het advies een wettelijke basis voor de aanlegprocedure, het stellen van technische eisen, de kwaliteitsborging en de registratie van essentiële gegevens, terwijl ook de doorwerking in de ruimtelijke ordening veel te wensen overlaat. Bovendien ontbreekt een beleidsvisie van de rijksoverheid en is er onduidelijkheid over de bij

¹ Bij Koninklijk Besluit is de overdracht van taken op 22 december 2006 geformaliseerd (Staatsblad 679, 21 december 2006).

hogedruk aardgasleidingen te hanteren veiligheidsafstanden, beschermingsmaatregelen en hun bekostiging.

De inhaalslag zou zich volgens het advies vooral moeten richten op:

- het formuleren van nieuwe veiligheidseisen en een bijbehorend saneringsprogramma voor hogedruk aardgasleidingen;
- het verhogen van de beveiliging in het kader van het project Vitale infrastructuur;
- de totstandkoming van een deugdelijke registratie van essentiële leidinggegevens (ten behoeve van het voorkomen van graafincidenten, voor toezichthouders en voor hulpdiensten);
- het actualiseren van ruimtelijke reserveringen voor buisleidingen in bestemmingsplannen;
- het verbeteren van de calamiteitenorganisatie;
- het opzetten van een adequate toezichtorganisatie.

Verder is een samenhangende ruimtelijk-economische visie nodig als opvolger van het Structuurschema Buisleidingen (SBUI) dat in 2008 afloopt.

1.3. Publieke belangen van buisleidingen

1.3.1. Milieu

Bij het vrijkomen van bepaalde gevaarlijke stoffen uit buisleidingen bestaat de kans dat zich een explosie voordoet, dat vergiftiging van mensen of dieren in de omgeving plaatsvindt of dat het milieu op andere wijze wordt verontreinigd. Buisleidingen voor het transport van gevaarlijke stoffen vormen een risico voor de externe veiligheid. Een ongeluk in Gellingen (België) in juli 2004 met een explosie van een aardgastransportleiding waarbij 24 doden en 140 gewonden vielen, had als oorzaak een beschadiging door grondwerkzaamheden. Deze ernstige gebeurtenis toont aan hoe belangrijk het is om beleid, regelgeving en toezicht rondom buisleidingen goed te regelen.

In Nederland heeft zich geen ernstig ongeval met een buisleiding voorgedaan met dodelijke afloop, maar wel treden er jaarlijks enkele lekkages op en zijn er tientallen incidenten met een kans op lekkage die goed aflopen.

In het belang van de bescherming van mens en milieu moet de overheid inzicht hebben in de wijze waarop exploitanten aan hun zorg met betrekking tot buisleidingen invulling geven en daar zo nodig op toezien. Ook is het van belang om burgers inzicht te bieden in mogelijke risico's die samenhangen met de aanwezigheid van buisleidingen in hun omgeving.

1.3.2 Ruimtelijke ordening

In Nederland is sprake van een grote verwevenheid van risicovolle activiteiten in een kwetsbare omgeving. Het ruimtelijk beleid is gericht op intensief ruimtegebruik om de druk op de beschikbare ruimte te reguleren. De ruimtelijke inpassing van nieuwe buisleidingen moet zijn gericht op een milieuhygiënisch verantwoorde aanleg met een beperkt beslag op de ruimte.

Buisleidingen die in de grond liggen zijn vaak zodanig aangelegd dat bovengronds rekening moet worden gehouden met risicoafstanden tussen bebouwing en buisleiding. Het risico van buisleidingen hangt bijv. samen met de stof die door de leiding gaat, de wanddikte van de leiding en de diepteligging van de leiding. De risicoafstanden rond buisleidingen houden een planologisch relevante beperking in, omdat binnen die afstand in principe niet gebouwd mag worden. De ondergrond in Nederland wordt voller en de bovengrondse claims op de ruimte groter. Het wordt steeds belangrijker om verstandig om te gaan met de ruimte.

1.4. Verhouding tot andere regelgeving en beleid

Dit besluit regelt de externe veiligheid van buisleidingen en het borgen van die veiligheid in plannen voor de ruimtelijke ordening. Ook worden regels gesteld om de integriteit van de buisleiding te waarborgen. De samenhang met ander beleid wordt in het navolgende aangegeven.

1.4.1. Wettelijke zorgplichten

In drie milieuwetten is een zorgplicht opgenomen die van toepassing is op het transport van gevaarlijke stoffen door buisleidingen. Gewezen wordt op:

- a. artikel 9.2.2.1 van de Wet milieubeheer (beperken van de gevolgen voor mens en milieu van stoffen en preparaten);
- b. artikel 13 van de Wet bodembescherming (voorkoming van bodemverontreiniging);
- c. artikel 1.1a van de Wet milieubeheer (voorkomen of beperken nadelige gevolgen voor het milieu).

Dit besluit verduidelijkt dat de bestaande zorgplichten voor de exploitanten van buisleidingen de plicht inhouden om alles te doen wat redelijkerwijs verwacht mag worden om lekkages en ongevallen als gevolg daarvan te voorkomen.

Voor wat redelijkerwijs van de exploitanten verwacht mag worden, zijn de technische normen voor buisleidingen die door het Nederlands Normalisatie Instituut te Delft zijn uitgebracht relevant. De Nederlandse norm voor het ontwerp, de aanleg, de ingebruikname, het gebruik, het onderhoud en het buiten gebruik stellen van buisleidingen is vastgelegd in de NEN 3650. Deze norm is niet wettelijk voorgeschreven. De norm dient wel als leidraad voor de handhaving bij de toets of een exploitant voldoet aan de zorgplicht die redelijkerwijs van hem verwacht mag worden.

De Minister van Justitie heeft in de nota Rechtstaat en rechtsorde¹, uiteengezet dat het kabinet kritisch en terughoudend wil zijn met nieuwe wet- en regelgeving. Als mogelijkheden om de regeldruk in het milieubeleid te beperken noemt de minister het toepassen van zorgplichten en het meer overlaten aan zelfzorgsystemen. Deze methodiek wordt in dit besluit van toepassing op de regulering van de integriteit van de buisleiding.

1.4.2. Gaswet

Enkele exploitanten die onder de werking van dit besluit gaan vallen, zijn reeds gebonden aan de regelgeving op grond van de Gaswet. De Gaswet bevat bepalingen over de leveringszekerheid en de veiligheid van het transport van aardgas. Deze veiligheid is gericht op het voorkomen van lekkages van aardgas. De externe veiligheid van het transport van aardgas met een relatie naar mensen in de omgeving is als milieuaspect daarin niet betrokken.

In artikel 8a van de Gaswet is de mogelijkheid opgenomen om nadere regels te stellen voor het niveau van de kwaliteit van het transport van aardgas. De kwaliteit omvat in ieder geval de betrouwbaarheid en de veiligheid van het transport. Op grond van de Gaswet geldt de plicht een kwaliteitssysteem in werking te hebben ter borging van de leveringszekerheid en de veiligheid van het transport van aardgas. Dit is vastgelegd in de Regeling kwaliteitsaspecten netbeheer elektriciteit en gas². Dit verplichte kwaliteitssysteem kan een hulpmiddel zijn om ook de verplichtingen in dit besluit op het gebied van de externe veiligheid organisatorisch in een bedrijf in te bedden en de uitvoering van de verplichtingen binnen het bedrijf te monitoren.

¹ Kamerstukken 2003/04, 29 279.

² Staatscourant 30 december 2004, nr. 253, p. 9.

1.4.3. Mijnbouwwet

De Mijnbouwwet stelt regels ter borging van de veiligheid van productieleidingen. Productieleidingen verbinden de winninglocatie van een delfstof met een mijnbouwwerk/inrichting. In het Mijnbouwbesluit is in artikel 93, derde lid, de mogelijkheid opgenomen om eisen te stellen aan de eigenschappen, de aanleg, de ligging en het onderhoud van een pipleiding. Hieraan is invulling gegeven in de artikelen 10.1 en 10.2 van de Mijnbouwregeling waarin naast een internationale norm, de NEN 3650 als toetsingsnorm is genoemd. De NEN 3650 is niet expliciet voorgescreven. In artikel 10.1 is aangegeven dat aan de doelvoorschriften in artikel 93 van het Mijnbouwbesluit is voldaan indien wordt aangetoond dat aan de NEN 3650 wordt voldaan.

Productieleidingen/pijpleidingen die onder de Mijnbouwwet vallen kunnen op het land vergelijkbare risico's voor de omgeving hebben als transportleidingen op land. Dat is reden om deze productieleidingen als bedoeld in de Mijnbouwwet onder de reikwijdte van deze AMvB te brengen. De zorgplicht in dit besluit om de integriteit van de buisleiding te waarborgen is niet strijdig met de eisen daaromtrent in het Mijnbouwbesluit. De zorgplicht is aanvullend voor wat betreft het borgen van de verplichtingen in het kader van de externe veiligheid. Net als bij de Gaswet zijn er slechts een beperkt aantal exploitanten die zowel onder de Mijnbouwwetgeving vallen als onder dit besluit.

1.4.4. Wet informatie-uitwisseling ondergrondse netten (Grondroedersregeling)

Op 31 januari 2005 heeft de Raad voor de Transportveiligheid, die sinds 1 februari 2005 is opgegaan in de Onderzoeksraad voor Veiligheid, een themastudie naar buisleidingongevallen als gevolg van graafwerkzaamheden van derden uitgebracht. Graafwerkzaamheden zijn een belangrijke oorzaak voor schade aan buisleidingen. De Ministers van Economische Zaken en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer hebben een wetsvoorstel ingediend om schade aan kabels en leidingen als gevolg van graafwerkzaamheden beter te voorkomen.

De informatievoorziening voor graafwerkzaamheden is geregeld in de Wet informatie-uitwisseling ondergrondse netten¹. Deze wet betreft geen registratie van gegevens, maar informatie-uitwisseling van gegevens. De actualiteit van de gegevens is geborgd door de meest actuele gegevens per graafactiviteit bij de exploitant van de leiding op te vragen.

De Wet informatie-uitwisseling ondergrondse netten legt een verplichting op aan de graver om informatie in te winnen over de ligging van kabels en leidingen op de graaflocatie. Daarnaast zijn extra voorzorgsmaatregelen verplicht bij het graven in de buurt van leidingen met gevaarlijke stoffen. Deze voorzorgsmaatregelen zijn bijvoorbeeld dat de netbeheerder/exploitant de leiding op de graaflocatie aanwijst en dat de graver schriftelijk vastlegt welke specifieke voorzorgsmaatregelen hij treft om graafschade aan de leiding te voorkomen. De inhoud van de voorzorgsmaatregelen is mede afhankelijk van de concrete situatie, zoals de aard van de gevaarlijke stof, de afstand tussen graven en leiding en eventuele obstakels op de graaflocatie. De verplichtingen in deze wet verkleinen het risico van graafschade bij leidingen met gevaarlijke stoffen.

1.4.5. Registratiebesluit externe veiligheid

Het Registratiebesluit externe veiligheid² regelt de gegevensvoorziening van o.a. buisleidingen ten behoeve van de provinciale risicokaart. De wettelijke basis voor dit besluit is gelegen in Titel 12.2 van de Wet milieubeheer, ingevoegd bij de Wet van 15 september 2005 tot wijziging van de Wet milieubeheer³ (Registratiegegevens externe veiligheid

¹ Stb 2008, 120 en 232, wet deels in werking. Naar verwachting 1 juli 2010 volledig is werking.

² Stb 2006, 656.

³ Stb 2005, 483.

inrichtingen, transportroutes en buisleidingen).

Het Registratiebesluit externe veiligheid is gericht op gegevensversprekking door het bevoegd gezag aan burgers en andere overheden over inrichtingen, buisleidingen en transportroutes die een gevaar kunnen opleveren voor de omgeving. Het bevoegd gezag moet ervoor zorgen dat de gegevens over o.a. buisleidingen goed op de provinciale risicokaarten komen. Het bevoegd gezag kan de gegevens over buisleidingen opvragen bij de exploitant/netbeheerder. Voor buisleidingen geldt geen vergunningplicht zodat het bevoegd gezag niet via vergunningaanvragen op de hoogte komt van wijzigingen in de gegevens over buisleidingen. Relevante wijzigingen zijn bijvoorbeeld een andere gevaarlijke stof die door de leiding gaat of de overdracht van de exploitatie van de leiding. De minister van VROM moet de gegevens over buisleidingen in de risicokaart tijdig kunnen actualiseren bij wijzigingen door de exploitant. Hiertoe krijgt de exploitant in dit besluit een meldplicht opgelegd voor wijzigingen in de gegevens van buisleidingen, die in het Registratiebesluit externe veiligheid zijn vastgelegd als te registreren gegevens.

1.4.6. Belemmeringenwetten en concessieverlening

De Minister van VROM is bevoegd gezag voor het verlenen van concessies voor buisleidingen als bedoeld in de Belemmeringenwet privaatrecht¹. Er zijn drie zogenoemde «Belemmeringenwetten» om te borgen dat activiteiten die in het algemeen belang zijn, doorgang kunnen vinden met doorbreking van bepaalde rechten of bevoegdheden van anderen. De Belemmeringenwet privaatrecht biedt de mogelijkheid om een grondeigenaar te dwingen de aanleg van een buisleiding in het openbaar belang te gedogen.

De Belemmeringenwet verordeningen en de Belemmeringenwet defensie zijn in dit verband minder relevant. De Belemmeringenwetten zijn verouderd en passen niet meer goed binnen het bestaande systeem van wetgeving. De Minister van Verkeer en Waterstaat heeft daarom het voornemen deze wetten samen te voegen, te vereenvoudigen, te moderniseren en beter aan te laten sluiten bij de Algemene wet bestuursrecht. Het voornemen is er op gericht het concessieverleende te laten vervallen. De mogelijkheid tot het opleggen van een gedoogplicht door de overheid voor activiteiten die in het algemeen belang zijn blijft bestaan.

1.4.7. Nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro)

De nieuwe Wro biedt ten opzichte van de oude Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) een nieuw stelsel van verantwoordelijkheden en bevoegdheden, alsmede het nodige instrumentarium om deze verantwoordelijkheden en bevoegdheden uit te kunnen oefenen.

De verplichting tot het hebben van een actueel bestemmingsplan voor het gehele grondgebied en het verplicht opnemen van de ondergrond in een bestemmingsplan zijn nieuwe elementen in de Wro. Hierdoor zal het opnemen van buisleidingen in bestemmingsplannen verbeterd worden. Dit besluit is mede gebaseerd op hoofdstuk 4 van de Wro om de ruimtelijke doorwerking in bestemmingsplannen te regelen. In de Invoeringswet Wro is de verplichting opgenomen om bestemmingsplannen te actualiseren binnen een termijn van 5 jaar, dan wel binnen 10 jaar als een bestemmingsplan de afgelopen 5 jaar is vastgesteld. In dit besluit wordt de actualiseringstermijn voor gebieden met buisleidingen vastgesteld op 5 jaar na inwerkingtreding van dit besluit. Dit is in het belang van een goede ruimtelijke ordening. De verplichtingen zullen in de meeste gevallen samenvallen omdat ook ingevolge de Wro de verplichting geldt om de ondergrond in een bestemmingsplan op te nemen. In de Wro is in artikel 4.3 ook een mogelijkheid opgenomen om de eisen van dit besluit rechtstreeks door te laten werken op het verlenen van bouwvergunningen

¹ Stb 2006, 679.

op grond van de Woningwet. In dit besluit is deze mogelijkheid niet benut omdat voor alle bestaande knelpunten een saneringsplicht geldt en alle nieuwe bestemmingsplannen aan de eisen van dit besluit moeten voldoen.

1.4.8. Besluit milieueffectrapportage 1994

In het Besluit milieueffectrapportage 1994 is de aanleg van bepaalde buisleidingen aangewezen als een activiteit, plan en besluit, ten aanzien waarvan het maken van een milieu-effectrapportage (MER) verplicht is. In onderdeel C, nummer 8, is de aanleg, wijziging of uitbreiding van een buisleiding voor het transport van aardgas, olie of chemicaliën als MER-plichtige activiteit aangewezen. Dit is vervolgens beperkt tot gevallen waarin de activiteit betrekking heeft op een buisleiding met een diameter van meer dan 80 centimeter en een lengte van meer dan 40 kilometer. De D-lijst van het MER-besluit kent nog MER-beoordelingsplichtige activiteiten voor buisleidingen.

De MER-plicht dient te worden betrokken bij de vaststelling van ruimtelijke plannen en vergunningen als bedoeld in de artikelen 94 en 95 van het Mijnbouwbesluit en artikel 2 van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken.

In dit besluit is de verplichting opgenomen om een buisleiding in het bestemmingsplan op te nemen. Daarmee is gewaarborgd dat een eventueel verplichte MER wordt betrokken bij het bestemmingsplan waarin het tracé voor de buisleiding wordt vastgelegd.

1.4.9. Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)

De Wabo is niet van toepassing op buisleidingen, omdat daarvoor geen bouwvergunningen en milieuvergunningen worden verleend. Het doel van de wet is de besluitvorming van verschillende overheden in het omgevingsrecht voor de betrokken burger gecoördineerd te laten plaatsvinden. Het gaat dan o.a. om een goede afstemming van milieu- en bouwbesluiten integraal door eenzelfde bevoegd gezag. In dit besluit zijn rechtstreeks milieuverplichtingen opgelegd aan exploitanten en zijn wijzigingen aan de buisleiding die niet in overeenstemming zijn met het bestemmingsplan niet toegestaan, tenzij daarvoor een omgevingsvergunning is verleend. Daarmee is gecoördineerde besluitvorming in dit besluit geborgd.

1.4.10. Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken (Wkpb)

Deze wet wijst buisleidingen niet aan als een te registreren publiekrechtelijke beperking. In dit besluit wordt verplicht buisleidingen in het bestemmingsplan aan te geven met de belemmeringenstrook en de bijbehorende beperkingen. Het bestemmingsplan is algemeen bekend als een bindend plan waarin ruimtelijke functies en de bijbehorende beperkingen staan aangegeven. De toegevoegde waarde voor de kenbaarheid van die beperkingen door een extra registratie staat niet vast.

1.4.11. Wet tot wijziging van de Electriciteitswet 1998, de Mijnbouwwet en de Gaswet in verband met toepassing van de rijkscoördinatierегeling op energie-infrastructuurprojecten¹

Het rijk neemt het voortouw bij het realiseren van grote energieprojecten, zoals het windmolenpark bij de Noordoostpolder en de gasboringen onder de Waddenzee. Het rijk heeft daarbij de beschikking over het Bureau Energieprojecten. Dit bureau is op 1 januari 2006 van start gegaan en kan overheden ondersteunen bij de totstandkoming van grote

¹ Stb 2008, 416 en 2009, 76.

energieprojecten. De Ministers van Economische Zaken en Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer kunnen de rijkscoördinatie-regeling van de Wet ruimtelijke ordening van toepassing verklaren op energie-infrastructuurprojecten. Voor buisleidingen gaat dit om het hoofdtransportleidingennet (HTL) voor aardgas. De wet maakt op grond van de Wet ruimtelijke ordening de Ministers van Economische Zaken en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer bevoegd om de planologische inpassing van nieuwe HTL aardgasleidingen gecoördineerd met andere noodzakelijke besluitvorming te laten verlopen.

1.4.12. Wet bodembescherming en kwaliteit van de ondergrond

De Wet bodembescherming (Wbb) biedt het wettelijk kader voor het voorkomen van verontreinigingen in de bodem en de sanering van verontreinigde bodems. Indien de lekkage van een buisleiding bodemverontreiniging veroorzaakt is de eigenaar van de buisleiding op grond van de Wbb verantwoordelijk voor de sanering van de verontreiniging.

Daarnaast is in de beleidsbrief Bodem¹ vermeld dat de bodem (inclusief de waterbodem, de ondergrond en het grondwater) nu en in de toekomst zo goed mogelijk geschikt moet blijven voor maatschappelijke functies. Bij beslissingen over handelingen in de bodem moeten daarom de gevolgen voor de bodemkwaliteit worden betrokken. Dit geldt ook voor het aanleggen en onderhoud van ondergrondse buisleidingen. Hierbij spelen, naast chemische aspecten, ook fysische (zoals temperatuur van het grondwater), biologische (zoals het aanwezige bodemleven) en mechanische (zoals seismische gevoeligheid) een rol. Ter ondersteuning van de uitvoering van dit beleid kunnen richtlijnen worden vastgesteld.

1.4.13. Ruimtelijke ordening ondergrond

Op 22 november 2004 heeft de minister van VROM de beleidsbrief ruimtelijke ordening ondergrond² aan de Tweede Kamer doen toekomen, naar aanleiding van een analyse naar in de praktijk ervaren ordeningsknelpunten bij het gebruik en de ordening van de ondergrond. Eén van de geconstateerde knelpunten is dat de beschikbare kennis en informatie over de ondergrond onvoldoende wordt gebruikt in de plan- en besluitvorming over de ondergrond. Betere informatievoorziening via risicokaart en de Grondroedersregeling faciliteert gemeenten bij de ordening van de ondergrond. Vanwege de risicoaspecten van buisleidingen wordt in dit besluit de plicht opgenomen voor gemeenten om bij het vaststellen van bestemmingsplannen buisleidingen op de plankaart aan te geven. Deze plicht voorkomt dat nieuwe woningen worden gepland op plaatsen waar dit vanwege het risico niet is toegestaan.

1.4.14. Project bescherming Vitale infrastructuur

Het interdepartementale project Bescherming Vitale Infrastructuur (BVI) geeft invulling aan het tiende actiepunt uit het Actieplan Terrorismebestrijding en Veiligheid³. Dit actiepunt houdt in dat onder leiding van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een samenhangend pakket van maatregelen zal worden ontwikkeld ter bescherming van de infrastructuur van de overheid en het bedrijfsleven. Bij het vaststellen van vitale producten en diensten is gekeken naar de ernst van de mogelijke gevolgen van langdurige uitval en de complexe onderlinge afhankelijkheidsrelaties daartussen. Buisleidingen voor de energievoorziening zijn aangemerkt als een vitale infrastructuur, mede omdat andere vitale producten en diensten van energielevering via buisleidingen afhankelijk zijn.

¹ Kamerstukken II, 2003/04, 28 663, nr. 13.

² Kamerstukken II 2004/05, 29 387, nr. 7.

³ Kamerstukken II 2001/02, 27 925, nr. 21.

1.4.15 Internationale aspecten

Er gelden geen internationale verplichtingen voor de aanleg, de instandhouding en de verwijdering van buisleidingen. Wel zijn door de Verenigde Naties daarvoor aanbevelingen vastgesteld. Het onderhavige besluit is niet strijdig met de aanbevelingen van de Economic Commission Europe of the United Nations (U.N.E.C.E.) voor buisleidingen.

Voor buisleidingen zijn geen Europese richtlijnen of verordeningen vastgesteld. Het vervoersbeleid binnen de Europese Unie is niet van toepassing op het transport door buisleidingen.

In Europees verband is een richtlijn vastgesteld over de bescherming van Europese vitale infrastructuur¹. Pijpleidingen voor de internationale energievoorziening zijn in deze richtlijn aangemerkt als vitale infrastructuur.

2. Inhoud van het besluit

2.1. Doel van het besluit

Het doel van dit besluit is om het externe veiligheidsbeleid van toepassing te laten zijn op buisleidingen. Voor inrichtingen waar gevaarlijke stoffen worden verwerkt is het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi) reeds van toepassing. Dit Besluit externe veiligheid buisleidingen (Bevb) regelt op vergelijkbare wijze als in het Bevi de externe veiligheidsaspecten van buisleidingen. Hierbij is rekening gehouden met de specifieke kenmerken van een buisleiding als transportmodaliteit. Het externe veiligheidsbeleid omvat mede de ruimtelijke doorwerking van risicobeleid in ruimtelijke plannen vanwege de veiligheidsaspecten van het bouwen in de buurt van risicovolle activiteiten.

Met dit besluit wordt invulling gegeven aan de aanbevelingen van de heer Enthoven voor wat betreft: het formuleren van veiligheidseisen en een bijbehorend saneringsprogramma voor hogedruk gasleidingen; het borgen van de planologische inpassing van buisleidingen in bestemmingsplannen en het regelen van adequaat toezicht.

2.2. Externe veiligheidsbeleid rond buisleidingen

Het externe veiligheidsbeleid is er op gericht afstand aan te brengen tussen activiteiten met gevaarlijke stoffen en personen die in de omgeving van die gevaarlijke activiteit aanwezig zijn. Volgens het externe veiligheidsbeleid, zoals dat na de vuurwerkramp in Enschede in het Nationaal Milieubeleidsplan 4 is vastgesteld, biedt de overheid burgers een minimum beschermingsniveau tegen risico's die zij zelf niet kunnen beheersen of voorkomen. Dat wil zeggen dat voor het plaatsgebonden risico een grenswaarde geldt die niet overschreden mag worden bij kwetsbare objecten en een richtwaarde voor beperkt kwetsbare objecten. Het plaatsgebonden risico is de kans per jaar dat een persoon die onafgebroken en onbeschermd op een bepaalde plaats zou verblijven, overlijdt als rechtstreeks gevolg van een ongewoon voorval met een buisleiding waarbij een gevaarlijke stof betrokken is. In de ruimtelijke ordening is het groepsrisico van een buisleiding een hulpmiddel om een afweging te maken tussen de veiligheid van de buisleiding en de aanwezigheid van groepen mensen in de omgeving. Door een ongeval met een gevaarlijke stof kan immers ook een grotere groep personen ineens overlijden. Het groepsrisico wordt mede beïnvloed door de bebouwingsdichtheid in de omgeving van de buisleiding en de daar aanwezige hoeveelheid personen. Het groepsrisico is te omschrijven als de cumulatieve kans per jaar dat ten minste 10, 100 of 1000 personen overlijden als rechtstreeks gevolg van hun aanwezigheid in het invloedsgebied van een buisleiding en een ongewoon voorval met die buisleiding

¹ Richtlijn 2008/114/EG van de Raad van 8 december 2008.

waarbij een gevaarlijke stof betrokken is. Bestuurders zullen de aanvaardbaarheid van het groepsrisico moeten beoordelen bij ruimtelijke ordeningsbesluiten. Daarbij worden het beschikbaar zijn van veiliger alternatieven en de mogelijkheden van rampenbestrijding en zelfredzaamheid meegewogen.

2.2.1. Risicomodellering

De risicobenadering voor buisleidingen is de afgelopen jaren geactualiseerd. Inmiddels is gebleken dat de methode voor het berekenen van de risico's van hogedruk aardgasleidingen volgens de huidige inzichten verschillen oplevert ten opzichte van de risico's die in de VROM-circulaire voor hogedruk aardgasleidingen zijn opgenomen. Dat betekent dat de risico's voor de omgeving bij bestaande buisleidingen soms groter of kleiner zijn dan waar de overheid en het bedrijfsleven vanuit zijn gegaan. Zowel voor aardgastransportleidingen als voor transportleidingen voor brandbare vloeistoffen zijn de risico's opnieuw bepaald. Het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne (RIVM) heeft in samenwerking met het bedrijfsleven de analyses van de risico's van transportleidingen voor aardgas en brandbare vloeistoffen herzien.

2.2.1.1. Hogedruk aardgasleidingen

Eind jaren '90 heeft Gasunie in samenwerking met andere gastransportbedrijven in Europa een nieuw model ontwikkeld waarmee onder meer de risico's berekend kunnen worden van hogedruk aardgastransportleidingen. In dit model, dat is getoetst door het RIVM, zijn nieuwe inzichten verwerkt zoals lagere faalkansen van de leiding dan aanvankelijk verondersteld, maar grotere effecten en effectafstanden bij het ontsteken van uitstromend aardgas dan eerder verondersteld. Op grond van deze nieuwe inzichten en verbeterde modellering zijn de risicocontouren voor hogedruk aardgastransportleidingen opnieuw bepaald. Daarbij is rekening gehouden met een aantal maatregelen zoals de wettelijke plicht om graafoverlast te melden op grond van de Wet informatie-uitwisseling ondergrondse netten (ook wel genoemd de grondroerdersregeling). Uit de geactualiseerde berekeningen van de risicocontouren voor het plaatsgebonden risico («PR 10^{-6} »; basisveiligheidsniveau voor externe veiligheid met een kans op overlijden van een op de miljoen per jaar) komen andere afstanden om in acht te nemen dan de afstanden die de circulaire van 1984 voorschrijft. De risicocontour is mede afhankelijk van onder andere de diepteligging en de wanddikte van de buisleiding.¹ Hogedruk aardgasleidingen worden bij ministeriële regeling aangewezen om onder de werking van dit besluit te vallen. In dit besluit is rekening gehouden met de nieuwe inzichten.

2.2.1.2. Brandbare vloeistoffen (olie en olieproducten)

Voor de brandbare vloeistoffen is onderzoek gedaan door RIVM naar de risico's voor de omgeving. De risico's van dit soort stoffen op de omgeving lijken mee te vallen. Buisleidingen met licht ontvlambare brandbare vloeistoffen hebben vaak een risicocontour op enige afstand van de buisleiding, maar minder ontvlambare brandbare vloeistoffen hebben geen significante risicocontour. Buisleidingen met brandbare vloeistoffen kunnen daarnaast een groepsrisico opleveren. Buisleidingen met brandbare vloeistoffen worden bij ministeriële regeling aangewezen om onder de werking van dit besluit te vallen.

¹ Zo schrijft de circulaire voor aardgastransportleidingen voor dat de veiligheidsafstand voor een leiding met een diameter van 90 cm en een druk van 50–80 bar 35 meter bedraagt. De risicocontour PR 10^{-6} kan in de werkelijkheid ook op bijvoorbeeld 100 meter liggen, of, als de leiding diep ligt of een extra dikke wand heeft, boven op de leiding.

2.2.1.3. Overige gevaarlijke stoffen

Overige gevaarlijke stoffen zijn bijvoorbeeld chloor, ethyleen, propyleen, ammoniak, ethyleenoxide, waterstof, koolstofmonoxide en koolstofdioxide.

Voor de groep overige gevaarlijke stoffen (gassen en vloeistoffen) die door buisleidingen worden vervoerd, geldt dat er momenteel nog geen eenduidige aanpak voor risicoberekening voor handen is. In leidingkilometers uitgedrukt gaat het om naar schatting 5% van het leidingennet en dat is grotendeels geconcentreerd in het Rotterdamse havengebied, in Noord-Brabant-Limburg en in de buisleidingenstraat tussen Rotterdam en Antwerpen. Buisleidingen met overige gevaarlijke stoffen worden aangewezen om onder de werking van dit besluit te vallen, waarbij tevens de wijze van risicoberekening kan worden voorgeschreven.

2.2.2 Risiconormering

2.2.2.1. Vervanging risicozonering door risiconorm

In het verleden zijn afspraken gemaakt over risicozonering voor transportleidingen voor aardgas en andere brandbare vloeistoffen. In 1984 heeft VROM de circulaire «Zonering langs hogedruk aardgastransportleidingen» uitgebracht¹. De toetsingsafstanden en veiligheidsafstanden/bebouwingsafstanden die afhankelijk van leidingdiameter en inwendige druk werden voorgeschreven, waren gebaseerd op een risicobenadering. Dit geldt ook voor de circulaire die later verscheen voor zonering langs buisleidingen met brandbare vloeistoffen².

Voor buisleidingen met andere gevaarlijke stoffen waren specifieke risicoberekeningen nodig om de risico's voor de omgeving in beeld te krijgen. Dit besluit vervangt de circulaire voor de risico's van transportleidingen voor aardgas en brandstoffen.

Verder is in 2004 de Circulaire Risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen³ vastgesteld die ook van toepassing is op buisleidingen. Dit besluit vervangt ook deze circulaire voor zover het buisleidingen betreft.

Met de toepassing van de risiconormering uit het EV-beleid kunnen de afstanden uit de circulaire komen te vervallen. Immers, in die situaties waarbij de risicocontouren op basis van de grenswaarde voor het plaatsgebonden risico kleiner zijn dan de bebouwingsafstanden uit de circulaire zou bij het handhaven van de bebouwingsafstanden onnodig beslag op ruimte gelegd worden. En in situaties waarbij de risicocontouren groter zijn dan de bebouwingsafstanden verliezen deze afstanden hun betekenis. Het toepassen van de risiconormering voor buisleidingen ter vervanging van de afstanden uit de circulaire voor aardgas en brandbare vloeistoffen heeft tevens als voordeel dat voor alle buisleidingen met gevaarlijke stoffen hetzelfde normeringskader gaat gelden.

2.2.2.2. Plaatsgebonden risico voor buisleidingen

Voor nieuwe buisleidingen wordt in dit besluit de eis opgenomen dat deze zodanig aangelegd moeten worden conform de best beschikbare technieken dat de PR 10^{-6} contour zo veel mogelijk binnen de belemmeringenstrook komt te liggen. Deze plicht rust op de exploitant van de leiding. Deze eis geldt ook als een bestaande leiding wordt vervangen. Zo wordt deze strenge norm voor het plaatsgebonden risico van toepassing op nieuwe situaties. Het ontstaan van nieuwe knelpunten wordt daarmee voorkomen en het ruimtebeslag van nieuwe buisleidingen wordt beperkt tot de belemmeringenstrook.

De grenswaarde voor het plaatsgebonden risico is ook van toepassing op bestaande buisleidingen. Dit levert in bepaalde gevallen bij bestaande bebouwing⁴ binnen de risicocontour van de buisleiding een knelpunt op.

¹ Circulaire «Zonering langs hogedruk aardgastransportleidingen» 1984.

² Circulaire «Bekendmaking van beleid ten behoeve van de zonering langs transportleidingen voor brandbare vloeistoffen van de K1-, K2-, K3-categorie» 1991.

³ Staatscourant 4 augustus 2004, nr. 147, p. 16 Vervangende circulaire in procedure.

⁴ Onder bestaande bebouwing wordt verstaan fysiek aanwezige bebouwing en geprojecteerde bebouwing die is toegestaan op basis van een vastgesteld bestemmingsplan of vrijstellingsbesluit.

Daar waar kwetsbare objecten zoals woningen en scholen binnen de risicocontour PR 10^{-6} liggen, gaat een wettelijke saneringsplicht gelden. De leidingexploitant is hierop aanspreekbaar en neemt binnen een overgangstermijn zodanige saneringsmaatregelen dat er sprake is van een acceptabele situatie.

2.3. Ruimtelijk beleid voor buisleidingen

2.3.1. Planologische relevantie van buisleidingen

In veel bestemmingsplannen zijn op dit moment bestaande buisleidingen niet opgenomen. Het niet opnemen van buisleidingen in bestemmingsplannen heeft nadelige gevolgen voor de externe veiligheid. Als het niet duidelijk is of en waar buisleidingen in de grond liggen, worden de veiligheidsaspecten daarvan gemakkelijk over het hoofd gezien; dat brengt potentiële veiligheidsrisico's met zich mee omdat nieuwbouwprojecten daardoor te dicht in de buurt van buisleidingen met gevaarlijke stoffen gebouwd kunnen worden. In dit besluit is daarom de plicht opgenomen buisleidingen in het bestemmingsplan op te nemen.

2.3.2. Ruimtelijke doorwerking

2.3.2.1 Plaatsgebonden risico in ruimtelijke plannen

Gemeenten die een bestemmingsplan vaststellen moeten met de risicocontouren van buisleidingen rekening houden. Het is niet toegestaan dat binnen deze contouren kwetsbare objecten komen. De aanwezigheid van beperktkwetsbare bestemmingen binnen de PR 10^{-6} moet gemotiveerd worden. Wil een gemeente toch woningen of andere kwetsbare objecten bouwen op een plek waarop nu nog een risicocontour rust, dan zullen maatregelen rond de leiding noodzakelijk zijn om de risicocontour te verkleinen. Hierbij neemt de gemeente het initiatief om met de exploitant tot overeenstemming te komen over (de financiering van) maatregelen die bijdragen aan het reduceren van het risico tot het benodigde niveau. Daarbij gelden de gebruikelijke regelingen en contractuele afspraken over nadeelcompensatie.

2.3.2.2 Verantwoording van het groepsrisico in ruimtelijke plannen

De verantwoording van het groepsrisico wordt verplicht gesteld zoals beschreven in de beleidsbrief over het groepsrisico aan de Tweede Kamer van 4 oktober 2006¹.

Dit beleid is vastgelegd in dit besluit. Het externe veiligheidsbeleid voor buisleidingen is in dit besluit in lijn met het externe veiligheidsbeleid voor inrichtingen waar wordt gewerkt met grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen en voor het transport van gevaarlijke stoffen.

De verantwoordingsplicht van het groepsrisico geldt indien een ruimtelijk besluit genomen wordt over bijvoorbeeld het tracé voor een nieuwe buisleiding of het bestemmen van een nieuwe woonwijk. Het bevoegd gezag dat het besluit neemt is ook verantwoordelijk voor de verantwoording van het groepsrisico. Bij een besluit over een bestemmingsplan is de gemeente het bevoegd gezag en verantwoordelijk voor het groepsrisico. Ingevolge de nieuwe Wet ruimtelijke ordening kunnen de provincie of het rijk een inpassingsplan vaststellen, voor zover respectievelijk het provinciaal belang of het rijksbelang dat nodig maakt. In dat geval is de provincie, dan wel het rijk verantwoordelijk om bij vaststelling van een inpassingsplan het groepsrisico te verantwoorden.

¹ Tweede Kamer 2006–2007, 27801, nr. 44.

2.3.2.3 Buisleidingen in bestemmingsplannen

Het tracé voor een nieuwe buisleiding moet in het bestemmingplan zijn opgenomen alvorens deze aangelegd kan worden. Hiermee wordt de eventuele MER-plicht voor nieuwe buisleidingen gekoppeld aan het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan en moet ook het groepsrisico van de nieuwe leiding voor de aanleg door de gemeente worden afgewogen.

Op grond van de Wet ruimtelijke ordening kunnen eisen worden gesteld aan de inhoud van het bestemmingsplan met betrekking tot de wijze waarop buisleidingen moeten worden opgenomen in het plan. In dit besluit gaat dat om het vermelden op de plankaart van de dubbelbestemming buisleidingen, een geclausuleerd bouwverbod binnen een belemmeringenstrook ter weerszijden van de buisleiding en het vereiste van een vergunningstelsel om de buisleiding te beschermen tegen activiteiten die de buisleiding aan kunnen tasten. Het gemeentegrens overschrijdende karakter van buisleidingen pleit voor uniformering en standaardisering van de wijze waarop buisleidingen in bestemmingsplannen worden opgenomen. Dit besluit regelt de uniformering van enkele planologisch relevante voorschriften voor buisleidingen in bestemmingsplannen. De gemeente kan bij het vastleggen van een buisleiding in een bestemmingsplan de specificaties van de buisleiding opvragen bij de exploitant.

2.3.3. Planologische ontwikkelingen in de buurt van een buisleiding

Bestaande buisleidingen kunnen een grote risicocontour hebben in gebieden met weinig of geen kwetsbare objecten. Vanuit een oogpunt van externe veiligheid is er geen noodzaak om de exploitant te verplichten die contouren te beperken. Een grote risicocontour kan wel een belemmering vormen voor nieuwe planologische ontwikkelingen in de buurt van buisleidingen. Bij nieuwe ruimtelijke plannen zoals een woonwijk of een industrieterrein is de gemeente verantwoordelijk voor de vaststelling van het bestemmingsplan. Dat betekent dat in het plan inzicht moet worden gegeven in de financiële consequenties van het plan inclusief eventueel noodzakelijke grondverwerving en planschadevergoedingen. De gemeente heeft daarbij drie inpassingsopties bij bestaande buisleidingen:

- de buisleiding inpassen rekening houdend met de bestaande risicocontour;
- de buisleiding via onderhandelingen over grondverwerving laten verplaatsen onder vergoeding van kosten, afhankelijk van de rechten van de exploitant van de buisleiding;
- met de exploitant van de buisleiding overeenkomen tot reductie van de risicocontour van de buisleiding door maatregelen onder vergoeding van kosten, afhankelijk van de rechten van de exploitant van de buisleiding.

Er kunnen contracten bestaan tussen gemeenten en exploitanten over kostenvergoedingen bij noodzakelijke verleggingen van buisleidingen. Dit besluit doorbreekt geen bestaande contracten.

2.3.4. Coördinatie procedures bij aanleg van nieuwe leidingen

De Wet ruimtelijke ordening biedt de gemeenten de mogelijkheid om bestemmingsplannen en de provincies en het rijk de bevoegdheid om inpassingsplannen vast te stellen. Indien sprake is van nationale belangen kan Onze Minister, de gemeenteraad en provinciale staten gehoord, voor de daarbij betrokken gronden een inpassingsplan vaststellen met uitsluiting van de bevoegdheid van de gemeenteraad en van provinciale staten om voor die gronden een bestemmingsplan onderscheidenlijk een

inpassingsplan vast te stellen. Dit is de rijkscoördinatieregeling als bedoeld in de Wet ruimtelijke ordening.

De tracébeplanning voor nieuwe buisleidingen kan in bepaalde gevallen een nationaal planologisch belang vertegenwoordigen.

Het rijk kan dan de rijkscoördinatieregeling toepassen voor de aanleg en ruimtelijke inpassing van buisleidingen die een nationaal belang vertegenwoordigen, zoals hogedruk aardgasleidingen of leidingen die chemieclusters met elkaar verbinden.

De coördinatie van de aanleg en ruimtelijke inpassing van regionale transportleidingen kan op provinciaal niveau komen te liggen.

2.4. Sanering

2.4.1. Consequenties nieuwe risiconorm

Het Rijksinstituut voor volksgezondheid en milieu heeft een inventarisatie uitgevoerd naar de consequenties van de risicocontouren bij kwetsbare bebouwing¹. Deze inventarisatie levert een beeld op over de omvang van de problematiek, de mogelijkheden om met maatregelen hier iets aan te doen en de kosten van deze maatregelen. Voor buisleidingen met aardgas en met brandbare vloeistoffen is de eerste inventarisatie afgerond. Op basis van deze inventarisaties worden maatregelen om knelpunten op te lossen haalbaar en betaalbaar geacht. Indien blijkt dat voor buisleidingen met chemische stoffen de mogelijk te nemen maatregelen niet haalbaar en betaalbaar zijn, wordt in lijn met het externe veiligheidsbeleid de oplossing in eerste instantie gezocht in een nadere prioritering en in fasering. In een uiterste geval kan het voorkomen dat een knelpunt moet worden geaccepteerd.

De normen voor het in acht nemen van afstanden tussen buisleidingen met aardgas of met brandbare vloeistoffen en woonbebouwing, die VROM in eerdergenoemde circulaire heeft vastgelegd, zijn een goed hulpmiddel gebleken bij de planologische inpassing van buisleidingen. Ook uit de jurisprudentie blijkt dat gemeenten gehouden zijn om bij planologische keuzes de risico's van buisleidingen in hun afweging te betrekken. In de loop der jaren worden de claims op de schaarse ruimte in Nederland steeds veelvuldiger en de vraag is gerezen of het ruimtebeslag voor buisleidingen wel strikt noodzakelijk is. De in acht te nemen afstanden tussen buisleidingen en woonbebouwing zijn namelijk mede afhankelijk van factoren zoals bijvoorbeeld de wanddikte van de leiding en de diepteligging. Dat betekent dat veel buisleidingen zo aangelegd kunnen worden dat het risico voor woonbebouwing in de omgeving op een niveau komt dat in Nederland als acceptabel risico wordt gezien. De risiconormen in Nederland houden in dat een persoon, dan wel een groep personen, in de buurt van een gevaarbron slechts een bepaalde beperkte kans heeft op overlijden door een ongeval met die gevaarbron. Het bewaren van grote afstanden tussen buisleidingen en woonbebouwing is niet altijd noodzakelijk. Indien een hogedruk aardgasleiding een goede wanddikte heeft en diep genoeg ligt, kan het risico dat een persoon in de buurt van die leiding komt te overlijden door een incident met de leiding binnen de acceptabele norm liggen. Dit zal overigens niet voor alle buisleidingen met gevaarlijke stoffen gelden, zodat er uitzonderingen op deze regel gemaakt kunnen worden bij ministeriële regeling.

2.4.2. Kosten exploitant

Voor zover bestaande buisleidingen risico's voor de omgeving met zich meebrengen die groter zijn dan de risiconorm van $PR 10^{-6}$ moeten deze risico's worden teruggebracht naar het acceptabele niveau. Dat kan zowel door maatregelen aan de buisleiding als door het afbreken van woonbebouwing. In het milieubeleid en daarmee ook in het externe veiligheids-

¹ Kamerstukken 2007/08, 26 018, nr. 6.

beleid wordt uitgegaan van een voorkeur voor maatregelen aan de bron. De exploitant is verantwoordelijk voor bronmaatregelen om het risico op een acceptabel niveau te brengen en te houden. De kosten van bronmaatregelen om milieunormen te halen, komen volgens het milieuprincipe «de vervuiler betaalt» voor rekening van degene die activiteiten uitvoert die bepaalde effecten voor het milieu met zich meebrengen.

De verplichting voor de leidingexploitant om het risico van buisleidingen binnen acceptabele grenzen te brengen, krijgt in dit besluit een wettelijke basis. Nieuwe buisleidingen voor aardgas worden thans in de praktijk zodanig aangelegd dat het risico van PR 10^{-6} op de leiding of in ieder geval binnen de belemmeringsstrook komt te liggen, waarbij kwetsbare objecten worden gemeden. Door het onderhavige besluit moeten alle exploitanten het plaatsgebonden risico van hun nieuwe buisleidingen zo laag houden als redelijkerwijs mogelijk is om de gevaren voor de omgeving te beperken en is het bovendien mogelijk toezicht te houden op de naleving hiervan. Voor bestaande buisleidingen geldt dat de exploitant verantwoordelijk is voor het treffen van bronmaatregelen, voor zover de buisleiding een te hoog plaatsgebonden risico oplevert voor kwetsbare objecten in de omgeving.

De kosten aan de buisleidingen voor aardgas om bestaande knelpunten voor het plaatsgebonden risico op te lossen blijven naar schatting onder de 10 miljoen.

Voor andere gevaarlijke stoffen zal na verder onderzoek op knelpunten worden ingegaan in de ministeriele regeling waarbij stoffen onder dit besluit komen te vallen.

2.4.3. Saneringstermijn

Voor bestaande buisleidingen, die onder dit besluit vallen, is een overgangstermijn opgenomen om de exploitanten een redelijke termijn te gunnen om met maatregelen de risico's van buisleidingen tot een acceptabel niveau terug te brengen. Om de bestaande knelpunten op te lossen krijgen de exploitanten drie jaar de tijd om de benodigde werkzaamheden uit te voeren. Deze overgangstermijn dient om de noodzakelijke investeringen in de financiële plannen te verwerken en het werk voor te bereiden en uit te kunnen voeren.

2.5. Zelfregulering en toezicht

2.5.1. Zelfregulering

De leden van de Vereniging van leidingeigenaren in Nederland, Velin, houden zich aan de gangbare bedrijfsnormen die gelden voor het waarborgen van de integriteit van buisleidingen. De gangbare kwaliteitsnorm voor de buisleidingen is de NEN 3650. De exploitanten van buisleidingen staan bekend als een professionele branche met een goed niveau van zelfregulering. De NEN 3650 wordt gehanteerd en de bedrijven werken met een veiligheidsbeheersysteem om de veiligheid te borgen. In dit besluit wordt aangesloten bij de bestaande zelfregulering op het gebied van de integriteit van de buisleiding. Het is niet nodig om deze uitgebreide NEN-norm expliciet wettelijk verplicht te stellen. Een algemeen geformuleerde zorgplicht, zoals neergelegd in artikel 4 van dit besluit kan volstaan. Van de exploitant mag redelijkerwijs worden verwacht de gangbare zelfreguleringsnormen of een vergelijkbare kwaliteitsnorm van hetzelfde niveau te hanteren om de zorgplicht in te vullen. De exploitant moet kunnen aantonen op welke wijze hij voldoet aan de zorgplicht. De verplichtingen die reeds bestaan op grond van de Gaswet en de Mijnbouwwet voor bepaalde buisleidingen voor aardgas en olie zijn zodanig in lijn met de verplichtingen van dit besluit dat daaruit voor de exploitant geen problemen voortvloeien.

2.5.2. Toezicht

Het kabinet heeft in de «Kaderstellende visie op toezicht» uit oktober 2005 met als titel «Minder last, meer effect» aangegeven meer vertrouwen te willen stellen in de samenleving¹. Het kabinet wil tegemoet komen aan de wens van bedrijven om het overheidstoezicht aan te sluiten op voorzieningen die zij zelf treffen. In dit besluit wordt daaraan uitvoering gegeven door geen gedetailleerd uitgewerkte normen te stellen, maar de normstelling relatief open te formuleren en de gangbare normen voor zelfregulering (NEN 3650 en NTA 8000) als een voldoende invulling van de algemene wettelijke norm te aanvaarden.

De exploitanten van buisleidingen moeten op grond van dit besluit aan de gangbare kwaliteitseisen voor buisleidingen voldoen en externe veiligheidsrisico's van buisleidingen zoveel mogelijk beperken. De VROM-Inspectie houdt toezicht op de naleving van de verplichtingen van de exploitanten zoals neergelegd in dit besluit en gegrond op de Wet milieubeheer.

De VROM-Inspectie is tevens bevoegd voor het interbestuurlijk toezicht op de ruimtelijke doorwerking van de externe veiligheid van buisleidingen in bestemmingplannen. Deze toezichtstaak richt zich op de gemeenten en provincies en is gegrond op de Wet ruimtelijke ordening.

De productieleidingen voor aardgas en olie vallen tevens onder de Mijnbouwwet, waarin ook doelvoorschriften voor buisleidingen zijn opgenomen, inclusief een verwijzing naar de kwaliteitsnorm voor buisleidingen, de NEN 3650.

De transportleidingen voor aardgas vallen verder onder de Gaswet en de daaronder vallende ministeriële regeling kwaliteit gasnetten, waarin ook een kwaliteitsnorm is opgenomen, namelijk de toepassing van een kwaliteitsbeheerssysteem.

Deze normen blijven in stand en het toezicht daarop ligt bij het Staatstoezicht op de Mijnen.

Tussen de VROM-Inspectie en het Staatstoezicht op de Mijnen zijn afspraken gemaakt in het kader van effectief en eenduidig toezicht. Voor zover sprake is van overtredingen die de externe veiligheid of het milieu anderszins schaden zal de VROM-Inspectie handhaven.

3. Lasten voor overheid, bedrijfsleven en burger

3.1. Bestuurslasten

Dit besluit leidt tot verplichtingen voor gemeenten om bij de vaststelling van bestemmingsplannen rekening te houden met de ligging van buisleidingen en de risico's daarvan. De gemeentelijke taak om bij de vaststelling van een bestemmingsplan een zorgvuldige afweging te maken van alle ruimtelijk relevante functies geldt reeds op grond van de Wet ruimtelijke ordening. Dit is op grond van artikel 1.1, tweede lid, Wet ruimtelijke ordening ook van toepassing op de ruimtelijke ordening van de ondergrond. Verder stelt de Wet ruimtelijke ordening de digitalisering van bestemmingsplannen verplicht. Indien de voorschriften als bedoeld in artikel 14 niet reeds gelden, is binnen 5 jaar de aanpassing van het bestemmingsplan aan dit besluit verplicht. De ruimtelijke ordeningsverplichtingen in dit besluit leveren beperkte extra bestuurslasten voor gemeenten op. Daarbij is rekening gehouden met de verplichting die geldt bij de invoering van de Wet ruimtelijke ordening, op basis waarvan bestemmingsplannen ouder dan 5 jaar binnen 5 jaar moeten worden aangepast en recentere bestemmingsplannen de normale wettelijke aanpassingstermijn van 10 jaar volgen.

Voor de periode tot en met 2010 zijn aan de provincies beschikbaar gestelde middelen in het kader van de subsidieregeling programmafinanciering EV-beleid voor andere overheden 2006–2010, ook bedoeld om

¹ Kamerstukken 2006/07, 27 831, nr. 15.

eventuele bestuurslasten op grond van dit besluit te dragen. Voor de periode na 2010 geldt in analogie hiermee dat de middelen die voor versterking van de uitvoering van externe veiligheid worden overgeheveld naar het provinciefonds/gemeentefonds ook bedoeld om eventuele extra bestuurslasten op grond van dit besluit te dragen.

Dit besluit biedt de Minister van VROM de mogelijkheid om bij beschikking maatregelen aan de exploitant op te leggen om het groepsrisico te beperken, eventueel onder het verstrekken van nadeelcompensatie. De verantwoordelijkheid voor het groepsrisico ligt in eerste instantie bij de gemeente die een bestemmingsplan vaststelt. Bij het afwegen van de verschillende alternatieven om het groepsrisico te beperken kan een bronmaatregel aan een buisleiding het meest kosteneffectieve alternatief zijn. De Minister van VROM kan als bevoegd gezag die maatregel aan de exploitant opleggen. Voor zover dit bovennormale maatregelen betreft, komen de kosten daarvan voor nadeelcompensatie in aanmerking. De verwachting is dat dit soort situaties waarbij nadeelcompensatie nodig is, zich slechts incidenteel zal voordoen vanwege de primaire verantwoordelijkheid van de gemeenten voor de verantwoording van het groepsrisico. De incidentele kosten van nadeelcompensatie zijn daarom niet bij voorbaat geraamd.

3.1.1. Planschade

De planschadebepalingen in hoofdstuk 6 van de Wet ruimtelijke ordening zijn van toepassing bij het wijzigen van bestemmingsplannen. De bestemming voor een buisleiding is veelal een dubbelbestemming in combinatie met de bestemming voor een andere functie, zoals agrarisch gebied of wegen. De dubbelbestemming mag niet strijdig zijn met de bestemming voor een andere functie. Een dubbelbestemming stelt ruimtelijk relevante belangen veilig die niet of onvoldoende met een bestemming kunnen worden gewaarborgd en die voorrang hebben op de belangen die met deze bestemming samenhangen¹. Het verbinden van nieuwe beperkingen aan de bestemming buisleiding kan planschade opleveren, voor zover aan de wettelijke eisen voor planschade is voldaan. Indien beperkingen als een bouwverbod en een vergunningstelsel ter plaatse reeds gelden is planschade niet aan de orde.

De sanering geregeld in artikel 16 verplicht de exploitant om binnen een redelijke termijn situaties, waarbij de norm voor het plaatsgebonden risico wordt overschreden, op te lossen door het treffen van maatregelen aan de buisleidingen. De gemeente kan bij het vaststellen van een bestemmingsplan waarin dit soort strijdige bestemmingen aanwezig zijn, anticiperen op de wettelijke saneringsplicht van de exploitant. Het ligt om die reden niet voor de hand dat het vastleggen van een dubbelbestemming voor een ondergrondse buisleiding planschadeclaims oproept.

Voor zover sprake is van strijdige geprojecteerde bestemmingen waarvan realisatie niet meer wordt verwacht, ligt wegbestemmen uit een oogpunt van goede ruimtelijke ordening voor de hand. Het is in die situatie onzorgvuldig ten opzichte van de exploitant om onnodige toekomstige saneringsverplichtingen te laten bestaan.

Bij het inplannen van nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen worden de kosten van grondverwerving en eventuele schadevergoedingen verwerkt in het exploitatieplan van de nieuwe ontwikkeling. De gemeente is verantwoordelijk voor een zorgvuldige afweging van kosten en baten van het ontwikkelingsplan alvorens tot bestemmingsplanwijziging over te gaan.

¹ Standaard vergelijkbare bestemmingplannen SCPB 2008.

3.2. Bedrijfslasten

3.2.1. Administratieve lasten

Het onderhavige besluit heeft voor de betrokken exploitant van een buisleiding tot gevolg dat ten behoeve van de overheidszorg voor het milieu en een goede ruimtelijke ordening, de exploitant inzicht moet geven in de staat en het beheer van de buisleiding en de daaraan verbonden risico's voor de omgeving. Het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) heeft als taak om voor dit overheidsdoel risicoberekeningen te maken. De plicht van de exploitant van de buisleiding richt zich vooral op het geven van inzicht in de staat en het beheer van de leiding die van invloed is op het risico. Bij de aanleg en de vervanging van een buisleiding rust de plicht op de exploitant om ervoor te zorgen dat die buisleiding voldoet aan de eis van het acceptabele risico voor de omgeving.

De gemeente kan bij de planologische inpassing van een leiding in het bestemmingsplan het RIVM vragen om op basis van de specificaties van de buisleiding het risico te berekenen. De exploitant is verplicht aan de gemeente en de toezichthouder de gegevens aan te leveren over de staat en het beheer van de buisleiding die van invloed zijn op het risico van de buisleiding.

Dit zijn gegevens die reeds bij de exploitant aanwezig zijn, zodat er slechts beperkte administratieve lasten zijn verbonden aan het verstrekken van die gegevens. Er rust een verplichting op de exploitant om deze gegevens op grond van Hoofdstuk 12 van de Wet milieubeheer en het Registratiebesluit externe veiligheid te verstrekken ten behoeve van de provinciale risicokaarten.

In dit besluit zijn meldplichten opgenomen voor wijzigingen aan een buisleiding, voor ongewone voorvallen en voor het buiten gebruik stellen van een buisleiding. Gelet op het incidentele karakter van deze verplichtingen en de beperkte inhoud van de verplichtingen worden hieraan beperkt structurele administratieve lasten toegerekend. In dit besluit wordt een document en een veiligheidsbeheerssysteem verplicht gesteld, waarmee de exploitant inzicht moet kunnen geven in de wijze waarop de zorgplicht van artikel 4 is ingevuld. Exploitanten die onder de Gaswetgeving vallen hebben reeds een verplicht kwaliteitsbeheerssysteem, dat tevens gebruikt kan worden om de verplichtingen van dit besluit systematisch uit te voeren en te monitoren. De exploitanten die onder de Mijnbouwwetgeving vallen hebben reeds een werkend veiligheidsbeheerssysteem om aan de verplichtingen uit die wetgeving te voldoen. De regelgeving om de veiligheid rond buisleidingen te borgen heeft grote overeenkomst met de regelgeving op het terrein voor inrichtingen. De bijlage bij artikel 4 waarin staat waar een veiligheidsbeheerssysteem in ieder geval aan moet voldoen is een vereenvoudigde versie van de eisen die op grond van het Besluit risico's zware ongevallen 1999¹ (BRZO) gelden voor inrichtingen. De reden voor de vereenvoudiging is dat een buisleiding in vergelijking met een inrichting een relatief beperkte technische installatie is. Voor de inschatting van de hoogte van de administratieve lasten voor het nakomen van de zorgplicht van artikel 4 is daarom gekeken naar de nulmeting voor de BRZO-bedrijven van 31 december 2002². Meerdere leidingexploitanten zijn aan BRZO-bedrijven gelieerd en hebben de buisleidingen reeds opgenomen in een veiligheidsbeheerssysteem of kunnen daar redelijk eenvoudig op aansluiten. De administratieve lasten voor buisleidingen voor de verplichting tot het opstellen van een document en het in werking hebben van een veiligheidsbeheerssysteem zijn ingeschat door een vergelijking te maken met de berekende administratieve lasten voor die verplichtingen voor inrichtingen. Voor buisleidingen zullen deze administratieve lasten lager zijn vanwege het eenvoudiger karakter van de installatie en van de eisen

¹ Staatsblad 1999, 234.

² Nulmeting administratieve lasten Ministerie van VROM 2002. Hierin is de rijksbrede methodiek van het Standaardkostenmodel gebruikt zoals door de Interdepartementale projectdirectie administratieve lasten is aanbevolen.

voor document en veiligheidsbeheerssysteem. De verplichtingen in de nulmeting voor BRZO-inrichtingen die overeenkomen met verplichtingen voor exploitanten in dit besluit zijn gerekend als administratieve lasten als gevolg van dit besluit. Te denken valt aan:

- het op aanvraag overleggen van documenten inzake veiligheidsbeleid;
- het beoordelen van risico's;
- het actueel houden van bedrijfsnoodplannen en veiligheidsbeheerssysteem;
- het aanpassen van het preventiebeleid ter voorkoming van ongewone voorvallen;
- het meewerken aan audits en inspecties;
- het op aanvraag overleggen van gegevens;

In een vergelijkende conservatieve berekening komen de incidentele kosten op 205.200,- Euro. Bij een bekend aantal exploitanten van ongeveer 40 zijn de gemiddelde incidentele kosten per exploitant ongeveer 5.000,- Euro.

De structurele kosten bestaan uit het doen van meldingen van wijzigingen en ongewone voorvallen, het verstrekken van aanvullende gegevens op verzoek van het bevoegd gezag en het meewerken aan inspecties. Deze verplichtingen keren periodiek terug, maar doen zich niet jaarlijks voor. De structurele kosten voor deze verplichtingen zijn in totaal berekend op 20.000 Euro jaarlijks.

Uit dit besluit vloeien beperkte administratieve lasten voort. Hierbij kan tevens in aanmerking worden genomen dat ongeveer de helft van de exploitanten reeds voldoet aan soortgelijke verplichtingen op basis van de Gaswet, de Mijnbouwwetgeving of het Besluit Risico's Zware Ongevallen 1999. Daarnaast is het algemeen gebruik in de buisleidingensector om een vorm van veiligheidsbeheerssysteem in werking te hebben om de integriteit van de buisleidingen te borgen vanuit het eigen bedrijfsbelang en de leveringszekerheid.

De Vereniging van buisleidingeigenaren in Nederland, Velin kan met de berekeningswijze van de administratieve lasten instemmen.

Over het ontwerp van dit besluit is advies gevraagd aan de Adviescommissie toetsing administratieve lasten (Actal).

Actal liet weten het onderhavige besluit, gegeven de selectiecriteria, niet te selecteren voor een toets.

3.2.2. Bedrijfseffecten

De verplichtingen in dit besluit hebben geen negatieve invloed op de concurrentieverhoudingen en marktwerking. Er is geen Europese wetgeving van kracht voor buisleidingen. Alle kosten om aan de verplichtingen van dit besluit te voldoen vloeien voort uit de Nederlandse wetgeving en door de branche zelf opgestelde normen. Daarbij kan de kanttekening gemaakt worden dat wetgeving voor de leveringszekerheid van de energievoorziening en de mijnbouw wel onderhevig is aan Europese richtlijnen. De buisleidingen voor olie en aardgas zijn veelal onderdeel van internationale netwerken en bedrijven. De Nederlandse normen voor zelfregulering passen in deze internationale setting. Verder is het goed gebruik in de branche om met een veiligheidsbeheerssysteem de leveringszekerheid en de veiligheid te borgen, zodat het stellen van een verplichting voor dit onderdeel kennelijk geen concurrentienadeel oplevert.

Van dit besluit is een positieve invloed te verwachten op de marktordening omdat de zorgvuldigheidsvereisten voor de aanleg en het onderhoud van buisleidingen duidelijk zijn vastgelegd. Dit heeft tot gevolg dat niet alleen de exploitanten die zich reeds bewust zijn van die verantwoordelijkheid en daar op een goede wijze invulling aan geven daaraan gehouden kunnen worden. Ook exploitanten die zich daarvan minder bewust zijn of die om bedrijfseconomische redenen genoeg nemen met

een staat en beheer van de buisleiding die beneden de in Nederland gangbare normen voor buisleidingen ligt, kunnen daaraan gehouden worden op basis van dit besluit. Dit besluit waarborgt een gelijk speelveld voor nationale en internationale spelers binnen Nederland op het gebied van het transport van gevaarlijke stoffen door buisleidingen.

Het besluit is niet van invloed op de markttoetreding in Nederland, omdat elke exploitant die aan dit besluit voldoet de mogelijkheid heeft om buisleidingen aan te leggen en in stand te houden. Er bestaat een intensieve internationale afstemming in ISO-normen en CEN-normen, waarmee de inhoud van de NEN 3650 overeenkomt, zodat buitenlandse exploitanten niet met volledig onbekende normen te maken krijgen bij markttoetreding in Nederland. De eisen met betrekking tot de risico's van buisleidingen zijn gebaseerd op een risicosystematiek die niet in alle Europese landen gebruikelijk is. Om de toepassing voor exploitanten en overheden te vergemakkelijken, zal bij Ministeriële regeling een instrument worden vastgesteld waarmee op eenvoudige wijze de externe veiligheidsrisico's van buisleidingen berekend kunnen worden.

3.2.3. Overige kosten van naleving

De maatregelen die de exploitant moet nemen om het plaatsgebonden risico of het groepsrisico te verlagen, vallen onder de normale milieuvorzieningen die algemeen gelden voor elke exploitant van een buisleiding. Dit soort maatregelen mogen redelijkerwijs van de exploitant worden verwacht om de best beschikbare techniek in het kader van milieubescherming toe te passen. De wettelijke plicht om milieueffecten van bedrijfsactiviteiten zoveel mogelijk te beperken, vloeit reeds voort uit artikel 1.1.a van de Wet milieubeheer. De maatregelen die nodig zijn om buisleidingen met aardgas aan de norm voor het plaatsgebonden risico te laten voldoen liggen volgens een schatting van de Gasunie onder de 10 miljoen Euro. Het is nog onduidelijk in hoeveel gevallen bij geprojecteerde bestemmingen de norm voor het plaatsgebonden risico niet wordt gehaald. Deze situaties kunnen worden opgelost door aanpassing van het bestemmingsplan of door het treffen van maatregelen door de exploitant van de buisleiding. De kosten hiervan zullen naar verwachting onder de kosten van het oplossen van de knelpunten met bestaande bebouwing blijven. Daarnaast kan de Minister van VROM aan de exploitant maatregelen opleggen om het groepsrisico rond buisleidingen terug te brengen. Deze bevoegdheid kan worden ingezet in situaties waar sprake is van een grote overschrijding van de oriënterende waarde voor het groepsrisico dat met maatregelen aan de buisleiding het meest kosteneffectief kan worden verbeterd. Voor zover de exploitant een buisleiding moet verleggen of een andere bovennormale maatregel moet treffen om het groepsrisico te beperken, kan de Minister nadeelcompensatie verstrekken aan de exploitant. Deze nadeelcompensatieregeling komt overeen met de nadeelcompensatieregeling zoals die in artikel 15.20 van de Wet milieubeheer voor inrichtingen geldt.

In relatie tot het totale investeringsniveau voor dit soort buisleidingen en een saneringstermijn van drie jaar moeten de kosten van naleving om de veiligheid te verbeteren voor de aardgassector haalbaar en betaalbaar worden geacht. Bij de buisleidingen voor brandbare vloeistoffen zijn voornamelijk beperkte knelpunten geconstateerd, zodat de kosten van naleving voor de oliesector ook haalbaar en betaalbaar zijn. De overige chemische stoffen worden ook onderzocht op consequenties van dit besluit, alvorens de saneringsbepalingen specifiek bij Ministeriële regeling op die buisleidingen van toepassing te verklaren.

3.3. Lasten voor de burger

Dit besluit levert geen lasten op voor de burger.

3.3.1. Milieueffecten

Dit besluit stelt waarborgen om de risico's voor mensen in de buurt van buisleidingen binnen een aanvaardbaar veiligheidsniveau te brengen en te houden. Het toezicht op dit besluit stelt waarborgen om eventuele gebreken van exploitanten in het nakomen van hun zorgplicht aan te pakken. Dit bevordert goed beheer en onderhoud van buisleidingen door exploitanten.

Voor de handhaafbaarheid van de zorgplicht is deze aangevuld met enkele essentiële eisen. De exploitant moet in een document aangeven hoe hij zijn zorgplicht invult en de uitvoering daarvan borgt met een veiligheidsbeheerssysteem. Deze systematiek om de veiligheid van activiteiten wettelijk te borgen komt overeen met de systematiek zoals die voor inrichtingen geldt op grond van het Besluit risico's zware ongevallen 1999. Goed beheer en onderhoud voorkomt tevens lozingen en lekkages die het milieu belasten.

Daarnaast hebben de eisen voor de aanleg en vervanging van buisleidingen een beperking tot gevolg van ruimtebeslag om de veiligheid in de omgeving van een buisleiding te borgen. Dit verhoogt de veiligheid rond buisleidingen op een duurzame wijze.

4. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

4.1. Handhaafbaarheid

De VROM-Inspectie is gevraagd de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid (HUF) van dit besluit te beoordelen. Op basis hiervan is het besluit op een aantal punten aangepast om de handhaafbaarheid te verbeteren. Het onderhavige besluit biedt voldoende basis voor het opstellen van een concreet, transparant en goed uitvoerbaar toezichtsarrangement.

De VROM-Inspectie zal voor de uitvoering van haar toezichttaken een toetsingskader ontwikkelen, waarbij onder meer rekening gehouden wordt met de in Nederland geldende technische normen voor buisleidingen (NEN3650 en NTA8000) en met de nadere uitwerking van dit besluit in een ministeriële regeling.

4.2. Uitvoerbaarheid

Bij de totstandkoming van dit besluit is overlegd met vertegenwoordigers van het bedrijfsleven en van decentrale overheden en overige betrokkenen. Het doel van deze overleggen was het signaleren van knelpunten en het voortijdig ondervangen van dergelijke punten. Veel gedane suggesties zijn opgenomen in de uiteindelijke voorschriften. Het IPO en de VNG beoordelen de uitvoerbaarheid van dit besluit positief.

De Minister van VROM heeft in dit besluit zoveel mogelijk aangesloten bij de wettelijke regelingen in de Wet milieubeheer, de Wet ruimtelijke ordening en het Besluit externe veiligheid inrichtingen. Er zijn geen redenen om voor buisleidingen afwijkende regelingen te treffen.

4.3. Gevolgen voor de belasting van de rechterlijke macht

De handhaving van dit besluit kan resulteren in bestuursrechtelijke geschillen over handhavingsbesluiten. Voor de naleving van de zorgplicht mag worden verwacht dat deze branche met een hoog niveau van zelfregulering weinig handhavingsgeschillen zal opleveren. Er zijn ongeveer 40 bekende exploitanten. De risiconormen voor externe veiligheid die in dit besluit voor buisleidingen gelden hebben de instemming van de branchevereniging Velin. Tegen een rechtstreeks werkende wettelijke saneringsplicht staat geen beroep open. Tegen een

beschikking waarbij aan de exploitant maatregelen worden opgelegd om het groepsrisico te beperken staat wel beroep open. Dit zal zich naar verwachting slechts in incidentele gevallen voordoen.

5. Inspraak en notificatie

5.1. Inspraak

Er zijn 25 reacties binnengekomen naar aanleiding van de inspraakprocedure. Voornamelijk van exploitanten en andere overheden. De reacties zijn zeer divers en niet eenduidig. De reacties hebben tot de volgende wijzigingen geleid.

In artikel 1, tweede lid, is het projectbesluit verwijderd als gevolg van de Invoeringswet algemene bepalingen omgevingsrecht. Het projectbesluit is daarin vervangen door een omgevingsvergunning. Deze wijziging heeft geleid tot een toevoeging van een vierde lid aan artikel 11, waarbij een omgevingsvergunning die een afwijking van een bestemmingsplan of een beheersverordening toelaat ook aan de norm voor het plaatgebonden risico moet worden getoetst. Dit geldt ook voor een afwijking van de bouwverordening op grond van artikel 11 van de Woningwet. Deze uitbreiding betreft een gelijkschakeling met de besluiten die volgens het Besluit externe veiligheid inrichtingen aan het plaatsgebonden risico moeten worden getoetst.

De vervanging van het projectbesluit door een omgevingsvergunning is ook verwerkt in artikel 6, vierde lid, en in artikel 8, tweede lid.

In de tekst van artikel 12, tweede lid, is de rol van de brandweer verduidelijkt. De tekst van artikel 12, derde lid, is verduidelijkt omdat de formulering vragen oproept.

De tekst van artikel 14 is tekstueel aangepast als gevolg van de Invoeringswet algemene bepalingen omgevingsrecht. De betekenis is niet gewijzigd.

Een nieuw artikel 16 is toegevoegd, waarmee een functioneel gebonden kwetsbaar of beperkt kwetsbaar object op een industrieterrein door het bevoegd gezag buiten de sanering kan worden gehouden. Deze mogelijkheid bestaat reeds met betrekking tot inrichtingen en wordt in dit artikel van overeenkomstige toepassing verklaard op buisleidingen.

Artikel 17 is gewijzigd om de inwerkingtreding gefaseerd te laten plaatsvinden voor verschillende gevaarlijke stoffen. Op het tijdstip dat een stof wordt aangewezen als bedoeld in artikel 2 van het besluit, wordt het besluit van toepassing op een buisleiding voor het vervoer van die stof en gaan de saneringstermijnen lopen die in artikel 17 zijn vermeld.

5.2. Notificatie

Het ontwerpbesluit is op 1 september 2009 gemeld aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen (notificatienummer 2009/0483/NL) ter voldoening aan richtlijn nr. 98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij, zoals gewijzigd bij richtlijn nr. 98/48/EG van 20 juli 1998.

Het besluit is verenigbaar met het vrije verkeer van goederen.

Van de Commissie en de lidstaten zijn geen reacties ontvangen.

II. Artikelen

Paragraaf 1 bevat twee algemene bepalingen: de voor het Besluit externe veiligheid buisleidingen (Bevb) relevante begripsomschrijvingen (artikel 1) en de reikwijdte van het Bevb (artikel 2).

Artikel 1 (Begripsbepalingen)

De definities van de begrippen *kwetsbaar object* en *beperkt kwetsbaar object* verwijzen naar de begripsbepaling in artikel 1 van het Besluit externe veiligheid inrichtingen (hierna: Bevi). Als «(beperkt) kwetsbaar object» zijn globaal samengevat aangemerkt: woningen en andere verblijfsgebouwen als ziekenhuizen, scholen, kantoorgebouwen, hotels en restaurants, winkels, sporthallen, zwembaden en speeltuinen, sport- en kampeerterrainen en andere terreinen bestemd voor recreatieve doeleinden, bedrijfsgebouwen, en objecten met een hoge infrastructurele waarde, zoals een telefoon- of elektriciteitscentrale. Voor de specifieke en onderscheiden omschrijving van beide begrippen wordt kortheidshalve verwezen naar het Bevi. In het Bevb wordt ook *kruisende lintbebouwing* als beperkt kwetsbaar beschouwd. Het kruisen van lintbebouwing door buisleidingen is vaak onvermijdelijk en levert een bepaald risico op. Het risico moet worden beperkt door de lintbebouwing haaks te kruisen en niet schuin. Dit is in overeenstemming met de wijze waarop lintbebouwing wordt beoordeeld bij de externe veiligheid rond transportassen, zoals bedoeld in de Circulaire externe veiligheid vervoer.

Het begrip *buisleiding* heeft in dit besluit globaal dezelfde betekenis als in titel 12.2 van de Wet milieubeheer, waar het begrip is omschreven als «vaste leiding waardoor gevaarlijke stoffen worden vervoerd en die geen deel uitmaakt van een inrichting». De buisleiding definitie in dit besluit omvat mede buisleidingen die bestemd zijn voor het vervoer van gevaarlijke stoffen. De bij de buisleiding bijbehorende voorzieningen zijn bijvoorbeeld afsluiters, scraperfaciliteiten en kathodische bescherming apparatuur. Het kan zowel ondergrondse buisleidingen, als (delen van) buisleidingen die zich bovengronds bevinden, betreffen.

Artikel 1 wijst de *exploitant* van de buisleiding aan als degene die verantwoordelijk is voor de naleving van dit besluit – zie met name paragraaf 2 van dit besluit – en daarop kan worden aangesproken door de toezichthouder. Dit kan zowel de eigenaar, de beheerder of de gebruiker van de buisleiding zijn. Het gaat om degene die verantwoordelijk is voor het hebben of transporteren van een gevaarlijke stof door de buisleiding. De eigenaar van een buisleiding kan zelf exploitant zijn, maar de exploitatie kan ook zijn uitbesteed aan een beheerder. Het uitbesteden van de beheerstaak betekent overigens nog niet dat ook de verantwoordelijkheid voor de buisleiding is uitbesteed. Meestal zal de verantwoordelijkheid voor de buisleiding bij de eigenaar blijven, omdat het beheer binnen door de eigenaar vastgestelde kaders is uitbesteed zonder overdracht van de verantwoordelijkheid voor de buisleiding. Een gebruiker zal over het algemeen een civielrechtelijke gebruiksovereenkomst hebben met de eigenaar of de beheerder van een buisleiding, die niet de verantwoordelijkheid voor de buisleiding wijzigt. Voor de handhaving van dit besluit gaat het om degene die verantwoordelijk is voor de exploitatie van de buisleiding en het in zijn macht heeft om gebruik in strijd met dit besluit te beëindigen. Degene die verantwoordelijk is voor de buisleiding moet zichzelf als exploitant opgeven in het kader van het Registratiebesluit externe veiligheid.

Ook de begripsomschrijvingen van «*groepsrisico*» en «*invloedsgebied*» zijn ontleend aan artikel 1 van het Bevi. In afwijking van het Bevi wordt in het Bevb het groepsrisico per kilometer buisleiding beoordeeld, omdat een buisleiding voor dit aspect overeenkomstig vertoont met transport van gevaarlijke stoffen over de weg, het spoor en de binnenwateren.

Onder *geprojecteerd (beperkt) kwetsbaar object* wordt verstaan een (beperkt) kwetsbaar object dat nog niet feitelijk aanwezig is, maar op grond van het geldende bestemmingsplan wel is toegelaten. Bij de beoordeling van veiligheidsrisico's in ruimtelijke plannen dient naast de feitelijke situatie ook rekening te worden gehouden met de juridische rechten, zoals die in het bestemmingsplan zijn vastgelegd.

Het tweede lid regelt dat onder bestemmingsplan mede moet worden verstaan een inpassingsplan, omdat daarin ook bestemmingen kunnen worden toegelaten. Een beheersverordening legt de bestaande planologische situatie vast en biedt geen ruimte voor afwegingen of nieuwe beperkingen, zodat de werking van paragraaf 3 bij de vaststelling van een beheersverordening niet zinvol is. In artikel 19 is vastgelegd dat binnen 5 jaar een bestemmingsplan in overeenstemming moet zijn met het Bevb. Hieruit blijkt dat niet kan worden volstaan met vaststelling van een beheersverordening om aan het Bevb te voldoen.

Artikel 2 (reikwijdte)

Artikel 2 regelt de reikwijdte van het Bevb: op welke buisleidingen is het besluit van toepassing.

Het eerste lid regelt dat de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (hierna: de Minister van VROM) de gevaarlijke stoffen (en daarmee de buisleidingen) kan aanwijzen waarop dit besluit van toepassing is. De Minister van VROM doet dit in afstemming met de Minister van Economische Zaken voor zover de buisleidingen mede de energie-infrastructuur of de mijnbouw betreffen en met de Minister van Defensie voor zover de buisleidingen dienen ter bevoorrading van de krijgsmacht.

Het tweede lid kadert die ministeriële aanwijzing in. Het kan gaan om een zuivere stof of om een bepaalde concentratie van een stof, om stoffen met een bepaalde eigenschap of om stoffen die zich in een bepaalde toestand bevinden. Voor buisleidingen met brandbare stoffen is het externe veiligheidsrisico afhankelijk van de mate van ontvlambaarheid van die stof. Voor buisleidingen met aardgas hangt het externe veiligheidsrisico samen met de druk in de buisleiding. Hogedruk aardgasleidingen hebben een druk van 1600 kiloPascal (=16 bar) of hoger.

De reikwijdte van dit besluit is beperkt tot de buisleidingen op land voor het transport van (de aan te wijzen) gevaarlijke stoffen, met uitzondering van buisleidingen die deel uitmaken van een inrichting (derde lid). Indien een buisleiding deel uitmaakt van een inrichting beoordeelt het bevoegd gezag het risico verbonden aan de buisleiding in samenhang met het risico van andere gevaarbronnen binnen de inrichting en kan het bevoegd gezag specifiek op die situatie toegesneden voorschriften voor de buisleiding in de milieuvergunning voor de inrichting opnemen.

Er zijn ook buisleidingen die terreinen van inrichtingen van anderen doorkruisen en voor dat deel niet gereguleerd zijn in de milieuvergunning van die inrichtingen, omdat de bestuurders van die inrichtingen geen zeggenschap hebben over deze buisleidingen. In die gevallen maakt de buisleiding geen deel uit van de inrichting en valt de buisleiding onder de werking van dit besluit.

Op buisleidingen die van een winlocatie op het continentaal plat naar een productielocatie op het vasteland lopen is de Mijnbouwwet van toepassing. Deze wet geeft al regels voor de integriteit van deze leidingen. Het aanvullend regelen van de externe veiligheid rond buisleidingen op het continentaal plat is niet relevant vanwege de afwezigheid van bebouwing en mensen met een verhoogd risico als gevolg van die buisleiding.

Paragraaf 2 bevat een aantal algemene regels voor de exploitant van buisleidingen: een verbodsbepaling (artikel 3), zorgplichtbepalingen (artikelen 4, 5, 6, 7, 8, 9 en 10) en diverse informatieverplichtingen (artikelen 4, 7, 8, 9 en 10).

Artikel 3 (exploitatieverbod)

Eerste lid

Buisleidingen die niet aan de eisen van dit besluit voldoen, mogen niet worden gebruikt voor (de opslag of) het vervoer van gevaarlijke stoffen. De VROM-Inspectie ziet toe op de naleving van dit besluit. De Minister van VROM kan een exploitant, die niet aan de eisen van dit besluit voldoet, opdracht geven de buisleiding buiten gebruik te stellen onder de last van een dwangsom, zodat er geen gevaren voor de omgeving meer zijn.

De bevoegdheid bestuursdwang toe te passen, dan wel een dwangsom op te leggen is opgenomen in artikel 18.2b, eerste lid, van de Wet milieubeheer. Strafrechtelijke handhaving is geregeld via artikel 1a van de Wet op de economische delicten juncto artikel 9.2.2.1 van de Wet milieubeheer.

Tweede lid

Omdat een verbod op vervoer een vergaande maatregel is, heeft de Minister van VROM de mogelijkheid om hierop in nadere regelgeving uitzonderingen te maken. Deze uitzonderingsmogelijkheid is bedoeld voor buisleidingen waarvoor de eisen in dit besluit te streng uitpakken. Bij een aardgasproductieleiding doet zich bijvoorbeeld de situatie voor dat bij de aanleg een hoge werkdruk nodig is, terwijl die werkdruk bij ingebruikname in de loop van enkele jaren steeds verder zakt. In deze situatie is het niet redelijk, noch noodzakelijk, om het vereiste veiligheidsniveau van de buisleiding bij de aanleg uitsluitend te bepalen op de hoge werkdruk bij de ingebruikname. Bij de aanleg van bijvoorbeeld een leiding met een bepaalde gevaarlijke stof kan het niet haalbaar en betaalbaar blijken om het plaatsgebonden risico dicht op de buisleiding te houden. De strenge eis voor aanleg van zo'n buisleiding zou er dan in resulteren dat nieuw vervoer van gevaarlijke chemische stoffen door buisleidingen onmogelijk wordt. Om onbedoelde neveneffecten van de gestelde eisen tegen te gaan, is de uitzonderingsbepaling van het tweede lid opgenomen. Vervoer via een buisleiding is een relatief veilige manier van vervoer. In bepaalde gevallen kan de Minister van VROM toestaan dat de norm voor het plaatsgebonden risico (tijdelijk) op een grotere afstand van de buisleiding mag liggen.

Artikel 4 (zorgplicht exploitant)

Eerste lid

De algemene zorgplicht voor het milieu is vastgelegd in artikel 1.1.a van de Wet milieubeheer. Om misverstanden te voorkomen is die zorgplicht voor het milieu hier herhaald.

Tweede lid

Deze zorgplicht is opgenomen voor de (hele levensduur van de) exploitatie van buisleidingen voor het vervoer van gevaarlijke stoffen. Een algemene zorgplicht voor handelingen met gevaarlijke stoffen is reeds wettelijk vastgelegd in artikel 9.2.1.2 Wet milieubeheer. Artikel 4 van dit besluit spitst deze zorgplicht toe op activiteiten met betrekking tot buisleidingen. Exploitanten volgen thans op vrijwillige basis regels en normen om zeker te zijn van de integriteit van de buisleiding en daarmee te voorkomen dat de gevaarlijke stoffen buiten de buisleiding raken. Hierbij valt voor buisleidingen te denken aan de norm van het Nederlands normalisatie instituut (NNI) de NEN 3650. Daarnaast is de Nederlandse

Technische Afspraak (NTA 8000) met regels en normen voor een goed beheer van buisleidingen van belang.

Dit besluit verplicht dat elke exploitant alles doet wat redelijkerwijs van hem verwacht kan worden om lekkages en de gevolgen daarvan te voorkomen. Thans mag redelijkerwijs van een exploitant van een buisleiding worden verwacht dat de NEN 3650 wordt gevolgd bij elke «levensfase» van een buisleiding. De NEN 3650 is een norm die in de tijd wordt aangepast aan nieuwe technische inzichten en dan vaak ook een ander NEN nummer krijgt. Het is niet nodig deze norm expliciet in de wet vast te leggen, maar wel moet duidelijk zijn voor de exploitanten dat de toezichthouder de NEN 3650 als toetsingskader zal gebruiken voor de beoordeling of de exploitant alles doet wat redelijkerwijs van hem gevegd kan worden als bedoeld in het zorgplichtartikel. De exploitant moet volgens het derde lid zelf aangeven welke norm hij hanteert en de toezichthouder beoordeelt of die norm vergelijkbaar is met de in Nederland gangbare norm en of de exploitant op een adequate manier invulling geeft aan de norm die hij hanteert om de integriteit van de leiding te borgen. Dat houdt ook in dat indien er in de toekomst een nieuwe NEN voor buisleidingen wordt vastgesteld de dan geldende norm via toepassing in de praktijk het toetsingskader voor de toezichthouder gaat bepalen. Een nieuwe NEN norm voor een buisleiding bouwt voort op de oude en kan niet terugwerken op een «levensfase» van een buisleiding die naar zijn aard reeds is verstreken. Wel kan de nieuwe NEN norm doorwerken op de beheers- en onderhoudsfase en ook op eventuele vervangingen van en wijzigingen aan de buisleiding.

De NEN 3650 beoogt de veiligheid van een buisleiding te borgen in elke «levensfase» van die buisleiding door alle technische en organisatorische maatregelen te eisen die redelijkerwijs gevegd kunnen worden om een buisleiding in een goede technische conditie te houden en daarmee lekkages te voorkomen. De in de branche gebruikelijke NEN 3650 in combinatie met een veiligheidsbeheerssysteem, zoals de NTA 8000 of een gelijkwaardige systematiek, voorziet in een adequaat ontwerp, aanleg, exploitatie en beheer, buiten gebruik stellen en verwijderen van een buisleiding.

Derde lid

Om inzicht te (kunnen) geven aan de toezichthouder over de mate waarin de buisleiding aan de gangbare eisen voldoet, zal de exploitant documenten en gegevens moeten kunnen tonen waaruit blijkt op welke wijze aan de zorgplicht is voldaan. Onderdelen van de zorgplicht kunnen worden onderscheiden, maar moeten in hun onderlinge samenhang voldoende is gewaarborgd. Zo kan bijvoorbeeld een buisleiding goed zijn aangelegd voor het destijds beoogde gebruik, maar kan een intensiever gebruik (bijvoorbeeld een drukverhoging) of het transport van een andere stof door de buisleiding het treffen van aanvullende maatregelen noodzakelijk maken om de veiligheid te blijven borgen. Om een goed inzicht te geven in het beheer van een buisleiding moet het document van de exploitant in ieder geval de onderdelen bevatten die in de bijlage bij dit besluit zijn benoemd.

In de NEN 3650 is het hoofdstuk beheer summier uitgewerkt. Een Nederlandse technische afspraak (NTA 8000) over het beheer van buisleidingen schept meer duidelijkheid over welk beheer als gangbaar en redelijkerwijs noodzakelijk wordt gezien door de branche. Deze NTA 8000 of een hieraan gelijkwaardige systematiek zal mede het toetsingskader voor de VROM-Inspectie bepalen.

De VROM-Inspectie zal jaarlijks in haar handhavingsprogramma bekendmaken hoe de toezichtstaak voor buisleidingen zal worden uitgevoerd.

Indien in de praktijk blijkt dat de ruime omschrijving van de zorgplicht in artikel 4 onduidelijkheden oplevert voor exploitanten over de verplichtingen die op hen rusten of indien de handhaving van de zorgplicht onvoldoende effect sorteert, kan de Minister van VROM op grond van artikel 9.2.2.1 Wet milieubeheer nadere regels stellen aan de door de exploitant te nemen maatregelen ter voldoening aan de zorgplicht.

Vijfde lid

De Minister van VROM kan technische en organisatorische maatregelen bij ministeriële regeling aanwijzen die redelijkerwijs gevegd kunnen worden om ongewone voorvallen te voorkomen en de gevolgen daarvan te beperken. Maatregelen om bijv. emissies te beperken kunnen ook worden aangewezen. Met deze aanwijzing kunnen nadere algemene voorschriften voor exploitanten worden gesteld over de concrete uitwerking van de zorgplichten. Dit bevordert de rechtszekerheid van de exploitanten en de handhaafbaarheid van artikel 4.

Vierde, zesde, zevende en achtste lid

Het vierde en zesde tot en met achtste lid dienen de handhaafbaarheid van de zorgplicht en beogen een aantal essentiële verplichtingen vast te leggen die reeds voortvloeien uit de gangbare normen voor zelfregulering van de branche.

Het vierde lid maakt duidelijk dat de exploitant inzicht moet kunnen geven in de uitvoering van zijn beleid en de maatregelen bij tekortkomingen.

Het zesde lid bepaalt dat de exploitant over een veiligheidsbeheerssysteem moet beschikken dat aan bepaalde eisen voldoet. De minimum eisen voor het veiligheidsbeheerssysteem zijn opgenomen in een bijlage bij dit besluit. Deze eisen komen overeen met de eisen in de NTA 8000. Vanwege de beperkte werkingsduur van drie jaar van de NTA 8000 zijn de minimum eisen expliciet in het Bevb opgenomen.

Het zevende lid stelt zeker dat wijzigingen in de bedrijfsvoering en de best beschikbare technieken tevens worden doorgevoerd in het beleid van de exploitant en het veiligheidsbeheerssysteem voor zover deze wijzigingen invloed kunnen hebben op de risico's van de buisleiding.

Volgens het achtste lid kan de Minister van VROM de exploitant verzoeken het document waarin het veiligheidsbeleid voor de buisleiding is vastgelegd toe te sturen, zulks ter voorbereiding op een controlebezoek. De toezichthouder beoordeelt het door de exploitant vastgestelde veiligheidsbeleid op volledigheid en uitvoerbaarheid (effectiviteit). Het veiligheidsbeheerssysteem en de werking daarvan in de praktijk, zal de toezichthouder bij de exploitant controleren. Indien de toezichthouder gebreken of tekortkomingen constateert in het veiligheidsbeleid of het veiligheidsbeheerssysteem, kan de Minister van VROM het wettelijke verbod op het gebruik van de buisleiding (artikel 3, eerste lid) handhaven met gebruik van de bevoegdheid tot het opleggen van een dwangsom. Het toepassen van bestuursdwang zal naar verwachting in dit soort situaties niet effectief zijn met het oog op de handelingen die nodig zijn om de overtreding ongedaan te maken. Het stilleggen van het vervoer door de buisleiding is bij beperkte overtredingen zonder acuut gevaar voor de omgeving een erg zware maatregel. Daarom is er behoefte aan de mogelijkheid voor de Minister van VROM om in reactie op een geconstateerde tekortkoming, die geen onmiddellijk risico met zich brengt, de exploitant te verplichten om een of meer verbeteringen aan te brengen in het document of het veiligheidsbeheerssysteem.

Indien de exploitant de aangegeven wijzigingen niet (tijdig) doorvoert, kan dit verzuim alsnog formeel worden aangemerkt als een overtreding

en kan het opleggen van een dwangsom aangewezen zijn om de exploitant de overtreding te laten beëindigen.

Artikel 5 (groepsrisico)

De exploitant van een activiteit met gevaarlijke stoffen is er voor verantwoordelijk de gevolgen voor mens en milieu zoveel mogelijk te beperken. Dit artikel is opgenomen om buiten twijfel te stellen, dat naast de algemeen geformuleerde zorgplicht in artikel 4 en de veiligheidsnorm voor het plaatsgebonden risico in artikel 6, de exploitant tevens de plicht heeft om het groepsrisico zoveel mogelijk te beperken.

Indien voor een buisleiding een hoog groepsrisico is berekend moet de exploitant technische en organisatorische maatregelen treffen die het groepsrisico omlaag brengen. Het rijksbeleid is er op gericht om overschrijdingen van de oriënterende waarde van het groepsrisico zoveel mogelijk te beperken. Bij maatregelen moet worden gedacht aan het markeren van buisleidingen, het vergroten van de gronddekking en het sluiten van beheersovereenkomsten met grondeigenaren om de kans op beschadiging van de buisleiding te verkleinen.

Voor het groepsrisico geldt geen grenswaarde en de gemeente is bij het vaststellen van een bestemmingsplan verantwoordelijk voor het afwegen van het groepsrisico. In situaties waar de exploitant en de gemeente het niet eens kunnen worden over de noodzaak maatregelen te treffen aan de buisleiding om het groepsrisico te verlagen, kan de Minister van VROM maatregelen aan de exploitant opleggen bij beschikking.

Het tweede lid is opgenomen om nadeelcompensatie te verstrekken aan de exploitant in gevallen waar het verleggen van een buisleiding nodig is om het groepsrisico te beperken. Het verleggen van een buisleiding kan worden vergeleken met het aanleggen van een nieuwe buisleiding, waarvoor in redelijkheid nadeelcompensatie aangewezen kan zijn. De exploitant is verantwoordelijk om redelijke maatregelen te treffen, maar de overheid weegt op grond van artikel 12 af welk groepsrisico acceptabel is bij het vaststellen van bestemmingsplannen. Dat kan tot gevolg hebben dat de overheid een verhoging van het groepsrisico accepteert bijv. in het belang van het realiseren van woonbebouwing en de exploitant dan maatregelen moet treffen om het groepsrisico te beperken. Voor zover de exploitant maatregelen moet nemen om het groepsrisico te beperken als gevolg van een bestemmingsplan dat na dit besluit tot stand komt, zijn de bepalingen over planschade in de Wet ruimtelijke ordening van toepassing. De kosten van de te treffen maatregelen worden dan immers veroorzaakt door het bestemmingsplan. De Minister van VROM beschouwt de oriënterende waarde voor het groepsrisico als bedoeld in het eerste lid van artikel 12 als een acceptabel niveau voor het groepsrisico.

Artikel 6 (plaatsgebonden risico)

De norm voor het plaatsgebonden risico voor een kwetsbaar object mag niet worden overschreden, om de burgers een bepaald basisveiligheidsniveau te garanderen. Dit houdt in dat de exploitant de zorg heeft om aan die norm te voldoen, voor zover het plaatsgebonden risico wordt veroorzaakt door zijn buisleiding. De norm bij aanleg en vervanging van een buisleiding is strenger uit een oogpunt van zuinig ruimtegebruik. De lange levensduur van buisleidingen en de hoge investeringen bij aanleg en vervanging nopen tot een optimaal veilige aanleg en vervanging. Daarbij is niet alleen het voorkomen van veiligheidsknelpunten van belang, maar ook om de mogelijkheden van ruimtegebruik in de omgeving van buisleidingen niet meer te beperken dan strikt noodzakelijk is.

Bij de aanleg en vervanging van een buisleiding is de exploitant ervoor verantwoordelijk het risico van de buisleiding zo laag te houden als redelijkerwijs mogelijk is. De exploitant is verantwoordelijk voor de milieueffecten van de buisleiding, waaronder het daaraan verbonden plaatsgebonden risico voor de omgeving. Dit risico wordt uitgedrukt in de kans op overlijden van een persoon als gevolg van een ongeluk met die buisleiding. Het risico voor een persoon in de omgeving is mede afhankelijk van de dikte van het staal van de buisleiding en de diepteligging van de buisleiding in de grond. De norm voor het plaatsgebonden risico is 10^{-6} zoals genoemd in het Nationaal Milieubeleidsplan 4 van 13 juni 2001. Deze norm is identiek aan de plaatsgebonden risiconorm voor inrichtingen op grond van het Bevi.

De strook van minimaal vijf meter aan weerszijden, gemeten vanuit het hart van de buisleiding, tien meter in totaal, is de ruimte die nodig is voor het onderhoud van de buisleiding en daarom in principe vrij van bebouwing moet worden gehouden. Op basis van artikel 3, tweede lid, kan een uitzondering worden gemaakt voor bepaalde buisleidingen waar met een kleinere onderhoudsstrook kan worden volstaan of een grotere onderhoudsstrook nodig is. Bestaande en geprojecteerde kwetsbare objecten nabij een buisleiding waarvoor een plaatsgebonden risico geldt boven de norm, vallen onder de saneringsplicht conform artikel 17 van dit besluit.

De exploitant moet bij aanleg en vervanging van een buisleiding rekening houden met bebouwing die onder de definities van (beperkt) kwetsbaar object vallen en planologisch zijn toegelaten. Objecten die niet zijn gerealiseerd, maar wel in een bestemmingsplan zijn toegelaten (geprojecteerd) zijn daarbij ook van belang. De verantwoordingsplicht voor het groepsrisico berust bij de overheid en ook de beoordeling in hoeverre een beperkt kwetsbaar object in de buurt van een buisleiding acceptabel is. De exploitant moet bij de aanleg en de vervanging van de buisleiding rekening houden met de overwegingen waaronder risico's behorend bij de buisleiding zijn geaccepteerd en toegelaten in het bestemmingsplan. Als de buisleiding niet in overeenstemming is met het bestemmingsplan kan een omgevingsvergunning uitkomst bieden.

Het derde lid maakt een uitzondering op het tweede lid indien voor een bepaalde stof de genoemde afstand niet haalbaar en betaalbaar is. Overigens laat deze uitzondering het eerste lid onverlet.

Het vierde lid bepaalt dat een buisleiding die niet in het geldende bestemmingsplan is opgenomen niet mag worden aangelegd of vervangen. Dat geldt ook indien een geldend bestemmingsplan ontbreekt. In die situaties moet de buisleiding eerst in een bestemmingsplan worden opgenomen of er is een omgevingsvergunning nodig alvorens aanleg of vervanging mogelijk is. Het is voldoende als de bestemming is geregeld en het risico van de buisleiding is afgewogen. Het is niet altijd vereist dat elke afzonderlijke buisleiding op de plankaart staat. Een buisleidingstrook die meerdere buisleidingen toelaat is een manier om de aanleg planologisch mogelijk te maken.

De mogelijkheid tot afwijking van het bepaalde in het bestemmingsplan is geregeld in artikel 2.12 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. In dit artikel zijn de voorwaarden genoemd waaronder een omgevingsvergunning, die betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, kan worden verleend.

Artikel 7 (berekening risico's)

Risicoberekeningen worden opgesteld door het Rijksinstituut voor volksgezondheid en milieu (RIVM), door de exploitant of door adviesbureaus met specialistische kennis op het terrein van externe veiligheid. Gebleken is dat zich tussen deskundigen verschillen kunnen voordoen in de aannames die ten grondslag liggen aan de risicoberekeningen. Om

rechtsongelijkheid te voorkomen bevordert de Minister van VROM een proces van unificatie tussen deskundigen. De Minister van VROM kan de resultaten van zo'n proces vastleggen om te borgen dat de risico's in vergelijkbare gevallen op gelijke wijze worden berekend en beoordeeld. De Minister van VROM baseert zich daarbij op de deskundige beoordeling van het RIVM.

Risicoberekeningen kunnen voor verschillende stoffen verklaarbare verschillen vertonen. Een stof die corrosief is kan de buisleiding aantasten, terwijl een stof die niet corrosief is dat risico niet heeft. De Minister van VROM kan daarom voor verschillende stoffen verschillende berekeningsregels vaststellen.

Het tweede lid regelt dat de exploitant de noodzakelijke gegevens over buisleidingen moet verstrekken aan gemeenten ten behoeve van de vaststelling van bestemmingsplannen.

Artikel 8 (wijziging in exploitatie buisleiding)

De Minister van VROM legt op grond van artikel 12.12 van de Wet milieubeheer en het Registratiebesluit externe veiligheid gegevens van buisleidingen vast in een register. Dit register dient om risico's van (onder meer) buisleidingen inzichtelijk te maken op de provinciale risicokaarten. Het register en de risicokaarten kunnen ook worden gebruikt door overheden om zich bij hun planvorming te oriënteren op aanwezige risico's in het plangebied. De gegevens over buisleidingen die voor het vullen van het register zijn gebruikt, kunnen een lager detailniveau hebben dan de authentieke gegevens beschikbaar bij de exploitant. De authentieke gegevens met een hoger detailniveau zijn beschikbaar bij de exploitant. Het onderzoek naar de invloed van de wijziging op het plaatsgebonden risico en het groepsrisico heeft betrekking op de gegevens die invloed kunnen hebben op die risico's.

Een voorgenomen wijziging van het gebruik van de buisleiding kan het risico vergroten of verkleinen, bijvoorbeeld een drukverhoging of verlaging, het vervoer van een andere – meer of minder gevaarlijke – stof door de buisleiding. De exploitant mag een wijziging doorvoeren, die geen negatieve invloed heeft op het plaatsgebonden risico of het groepsrisico van de buisleiding. De exploitant kan in dat geval volstaan met een melding van de wijziging aan de Minister van VROM. De Minister van VROM verwerkt de wijziging in de gegevens over de buisleiding die in het register staan.

Een voorgenomen wijziging die een negatieve invloed heeft op het plaatsgebonden risico of het groepsrisico mag pas door de exploitant worden doorgevoerd indien dit in overeenstemming is met het bestemmingsplan of daarvoor een omgevingsvergunning is afgegeven. Dit geldt ook indien een geldend bestemmingsplan ontbreekt.

Artikel 9 (buitengebruikstelling van een buisleiding)

Dit artikel regelt de plicht van de exploitant om het buiten gebruik stellen van een buisleiding onmiddellijk aan de Minister van VROM te melden. Het is niet nodig tijdelijke buiten gebruik stellingen voor onderhoud onmiddellijk aan de Minister van VROM te melden. Om misverstanden te voorkomen wordt een buisleiding in ieder geval geacht buiten gebruik te zijn als deze gedurende een aaneengesloten periode van een jaar niet is gebruikt.

Een buisleiding die buiten gebruik is, moet vrij zijn van gevaarlijke stoffen om te voorkomen dat de buisleiding gevaar voor mens of milieu kan opleveren. Een buisleiding die korter dan een jaar buiten gebruik is en door de exploitant normaal wordt onderhouden om het gebruik binnen dat jaar te hervatten wordt niet beschouwd als een buisleiding die buiten gebruik is. Een buisleiding die langer dan een jaar buiten gebruik is, wordt

ook indien deze wordt onderhouden door de exploitant, beschouwd als een buisleiding die buiten gebruik is als bedoeld in dit artikel. Een buisleiding die niet meer wordt gebruikt voor het vervoer van een gevaarlijke stof, brengt geen risico voor de omgeving met zich mee. Artikel 15 legt vast op welk moment de planologische beperkingen verbonden aan de risico's van de buisleiding kunnen worden opgeheven. De gemeente is in dat geval niet langer verplicht om bij de vaststelling van bestemmingsplannen rekening te houden met de veiligheidsaspecten van een in de grond aanwezige buisleiding die buiten gebruik is. Indien de Minister van VROM op grond van artikel 15 ontheffing verleent van de wettelijk voorgeschreven planologische bescherming in dit besluit, betekent dat niet dat de buisleiding niet weer gebruikt kan worden. De exploitant zal bij het opnieuw in gebruik nemen van de buisleiding de procedure voor het wijzigen van gegevens moeten volgen, voorgeschreven in artikel 8. Immers de te vervoeren stof wijzigt op het moment dat de buisleiding weer in gebruik wordt genomen. Over het algemeen zal het risico toenemen ten opzichte van de situatie dat de buisleiding buiten gebruik was en mag de exploitant de buisleiding slechts weer in gebruik nemen voor zover dit in overeenstemming is met het geldende bestemmingsplan of daarvoor een omgevingsvergunning is afgegeven. De meldplicht van artikel 8 is ook van toepassing bij het opnieuw in gebruik nemen van de buisleiding.

Artikel 10 (ongewone voorvallen)

De meldplicht voor ongewone voorvallen die in deze paragraaf en dit artikel is opgenomen, is vergelijkbaar met de verplichting die in hoofdstuk 17 van de Wet milieubeheer is opgenomen voor inrichtingen. Het criterium voor een ongewoon voorval is ontleend aan artikel 9.2.2.1 van die wet. De exploitant moet de melding bij de Minister van VROM (in de praktijk de VROM-Inspectie) doen. Na een onmiddellijke melding verstrekt de exploitant, zodra die gegevens bekend zijn, aanvullende informatie aan de Minister van VROM. De te verstrekken informatie is opgesomd in artikel 17.2, tweede lid:

- a. de oorzaken van het voorval en de omstandigheden waaronder het voorval zich heeft voorgedaan;
- b. de ten gevolge van het voorval vrijgekomen stoffen, alsmede hun eigenschappen;
- c. andere gegevens die van belang zijn om de aard en de ernst van de gevolgen voor het milieu van het voorval te kunnen beoordelen;
- d. de maatregelen die zijn genomen of worden overwogen om de gevolgen van het voorval te voorkomen, te beperken of ongedaan te maken;
- e. de maatregelen die worden overwogen om te voorkomen dat een zodanig voorval zich nogmaals kan voordoen.

De VROM-Inspectie dient te zorgen voor doormelding aan andere bestuursorganen of overheidsdiensten, die direct belang hebben bij de melding. Genoemd worden in artikel 17.2, derde lid, van de wet:

- a. de burgemeesters van de betrokken gemeenten;
- c. de commissarissen van de Koningin in de betrokken provincies in de gevallen dat de gevolgen van het voorval zich voordoen dan wel kunnen voordoen buiten de grenzen van de gemeente waar de buisleiding geheel of in hoofdzaak is gelegen;
- d. gedeputeerde staten van de betrokken provincie in de gevallen dat het voorval verontreiniging of aantasting van de bodem tot gevolg heeft;
- e. andere bestuursorganen of overheidsdiensten, die direct belang hebben bij een onverwijld mededeling.

Deze laatste categorie betreft bijvoorbeeld een waterschap, indien sprake is van verontreiniging van oppervlaktewater. Overigens zal de exploitant ook zelf diensten, die betrokken zijn bij de hulpverlening en

rampbestrijding of de bestrijding van door het voorval veroorzaakte verontreiniging, zoals de brandweer en de ambulancedienst, onmiddellijk informeren (alarmeren) indien daartoe aanleiding bestaat. Deze meldingsplicht maakt deel uit van het veiligheidsbeleid en het bijbehorende veiligheidsbeheerssysteem, bedoeld in artikel 4. Daarnaast bestaat ingeval van een ramp de wettelijke plicht voor een ieder die daarvan kennis draagt om de burgemeester zo spoedig mogelijk op de hoogte te stellen. Deze plicht is neergelegd in artikel 44 van de Wet veiligheidsregio's.

Paragraaf 3 (de artikelen 11 tot en met 14) bevat bepalingen voor het bevoegd gezag in het kader van de Wet ruimtelijke ordening (Wro), als tegenhanger van de verplichtingen voor de exploitant in paragraaf 2.

Naast de verplichtingen van de exploitant om het risico van de leiding op een acceptabel niveau te hebben, is de overheid verplicht om bij haar ruimtelijke ordening rekening te houden met buisleidingen en de daaraan verbonden risico's voor de omgeving. Het toelaten van het vervoer van gevaarlijke stoffen door buisleidingen is immers ook een ruimtelijke afweging. Een buisleiding vergt voor het onderhoud een belemmeringsstrook die zoveel mogelijk vrij is van bebouwing. De beperking om te bouwen dient te worden vastgelegd in het bestemmingsplan. Volledigheidshalve wordt erop geattendeerd dat telkens waar in het Bevb sprake is van «bestemmingsplan» ook gelezen kan worden «inpassingsplan» (artikel 1, tweede lid).

Artikel 11 (grens- en richtwaarden)

Het eerste lid regelt dat de gemeente bij de vaststelling van een bestemmingsplan (en de provincie of het Rijk bij het vaststellen van een inpassingsplan) kwetsbare objecten niet binnen de norm voor het plaatsgebonden risico van een aangelegde of geprojecteerde buisleiding mag toelaten. Het PR 10^{-6} is een grenswaarde: het plaatsgebonden risico moet bij de besluitvorming in acht worden genomen.

Het tweede lid regelt dat het bevoegd gezag bij zo'n besluit rekening houdt met het plaatsgebonden risico van de buisleiding ten opzichte van beperkt kwetsbare objecten. Het PR 10^{-6} is voor deze situatie een richtwaarde. Een richtwaarde moet op grond van artikel 5.7 van de Wet milieubeheer zoveel mogelijk worden bereikt.

Het derde lid regelt dat ook rekening moet worden gehouden met de invloed van risicoverhogende objecten in de directe omgeving van buisleidingen bij het vaststellen van bestemmingsplannen. Zo kan de bestemming van bijvoorbeeld een windturbine een risicoverhogend effect hebben, omdat een omvallende windturbine de buisleiding kan beschadigen. De directe omgeving van de buisleiding is de omgeving waarin het object een risicoverhogend effect heeft.

In het vierde lid wordt bepaald dat in geval van strijd met het bestemmingsplan of de beheersverordening een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.12 slechts wordt verleend als sprake is van een activiteit als bedoeld in artikel 3.23 van de Wet ruimtelijke ordening of indien de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en de motivering van het besluit een goede ruimtelijke onderbouwing bevat.

In afwijking van dit laatste kan de vergunning, voor zover zij betrekking heeft op een activiteit voor een bepaalde termijn, worden verleend, indien de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Deze laatste bepaling is met name van belang voor buisleidingen waar tijdelijk stoffen als bedoeld in dit besluit door vervoerd zullen worden. Het verlenen van een omgevingsvergunning laat onverlet het bepaalde in het eerste en tweede lid van dit artikel.

Artikel 12 (afwegings- en motiveringsplicht voor bestemmingsplannen)

Dit artikel regelt de plicht voor het bevoegd gezag om het groepsrisico van een buisleiding mee te wegen en te verantwoorden bij de vaststelling van een bestemmingsplan. De beoordeling van het groepsrisico van een buisleiding in relatie tot de omgeving is zoveel mogelijk gelijk gesteld aan de wijze waarop het groepsrisico rond inrichtingen moet worden beoordeeld. Het artikel gaat uit van de norm voor het groepsrisico per kilometer buisleiding zoals dat ook langs andere transportroutes berekend moet worden. De verantwoordingsplicht geldt ook voor bouwplannen in de omgeving van de buisleiding die bijdragen aan de ontwikkeling van het groepsrisico.

Bij de beoordeling van risico's is onder andere de vraag aan de orde welke omvang van een ramp, gegeven de kans daarop, aanvaardbaar is. Het gaat daarbij uiteindelijk om een politieke afweging van de risico's tegen de maatschappelijke baten en kosten van een risicovolle activiteit, waarbij de mogelijkheid van minder risicovolle alternatieven bij de afweging worden betrokken. Als de maatschappelijke baten van een activiteit groot zijn, kunnen de bijbehorende risico's eerder worden geaccepteerd dan wanneer die gering zijn. Hierin ligt een belangrijk verschil met de grenswaarde van het plaatsgebonden risico dat – naast zijn ordeningsfunctie bij de ruimtelijke inrichting – een uniform beschermingsniveau voor burgers garandeert, los van de maatschappelijke baten van een activiteit.

Bij de verantwoording van de wijze waarop het groepsrisico ten opzichte van andere belangen is afgewogen ligt de nadruk op de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag in het kader van de ruimtelijke ordening. Volgens de Wet ruimtelijke ordening kunnen de gemeente, de provincie en het Rijk in die zin bevoegd gezag zijn. Het Rijk beschouwt bijvoorbeeld het landelijk hoofdtransportnet voor de aardgasvoorziening als een nationaal ruimtelijk belang, waarvoor het Rijk bevoegd is om de benodigde nieuwe tracé's voor buisleidingen in een inpassingsplan vast te leggen. De provincies kunnen regionale transportnetten die in meerdere gemeenten liggen in hun ruimtelijk beleid aanwijzen als een provinciaal ruimtelijk belang en vervolgens als bevoegd gezag optreden voor het vastleggen van een nieuw tracé voor dergelijke buisleidingen in een inpassingsplan. De gemeenten zijn het ruimtelijk bevoegd gezag voor alle andere buisleidingen en voor alle aanwezige buisleidingen. De ruimtelijke autoriteiten zullen in gezamenlijk overleg een handreiking opstellen over het omgaan met de verantwoording van het groepsrisico van buisleidingen. Dit met als doel te borgen dat overheden in opeenvolgende ruimtelijke procedures een eenduidig veiligheidsbeleid hanteren. Niettemin blijft er beoordelingsruimte aanwezig omdat situaties kunnen verschillen, bijvoorbeeld op het gebied van mogelijke maatregelen om het risico te beperken en de mogelijkheden van hulpverlening en zelfredzaamheid op een bepaalde locatie.

Voor de verantwoording van het groepsrisico en de gevolgen voor de rampbestrijding en zelfredzaamheid is het invloedsgebied van belang. Het groepsrisico moet worden berekend conform de rekenregels als bedoeld in artikel 13. Volgens de berekeningssystematiek komt de grens van het invloedsgebied overeen met de grens waar 1% van de in dat gebied aanwezige mensen overlijdt als gevolg van een ongeval met de buisleiding. Het groepsrisico hoeft niet voor het gehele invloedsgebied volledig te worden berekend en afgewogen. De bijdrage van de ruimtelijke ontwikkeling aan de hoogte van het groepsrisico is niet overal even significant. Om die reden is een grens gesteld waarbuiten de verantwoording van het groepsrisico beperkt mag worden tot de mogelijkheden voor de rampbestrijding en de zelfredzaamheid van mensen in het

invloedsgebied van de buisleiding. Verder kan de Minister van VROM een ondergrens voor het groepsrisico vaststellen waaronder de berekening en een volledige verantwoording van het groepsrisico niet nodig is. In het Bevb is gekozen voor een differentiëring van deze grens door criteria vast te stellen. De criteria kunnen verschillende afstanden opleveren voor verschillende stoffen of categorieën van stoffen. Het criterium voor toxische stoffen is afwijkend vanwege de specifieke aard van het risico.

Het tweede lid regelt de advisering door de regionale brandweer. In de Brandweerwet 1985 en de Wet rampen en zware ongevallen zijn de taken van burgemeester en wethouders op het gebied van de brandweezorg respectievelijk de rampenbestrijding omschreven. Het wetsvoorstel met betrekking tot de instelling van veiligheidsregio's (Kamerstukken II 2006/07, 31 117, nr. 2) bevat naast de bovengenoemde taakopdracht voor burgemeester en wethouders een beschrijving van de taken van het bestuur van de veiligheidsregio. Deze taak bestaat onder meer uit het adviseren van burgemeester en wethouders over de risico's van branden, rampen en crises en over de brandweezorg.

Met het oog op de uitvoering van de aan burgemeester en wethouders opgedragen taken ligt het in de rede dat de brandweer voorafgaand aan het vaststellen van ruimtelijk relevante besluiten in de gelegenheid wordt gesteld advies uit te brengen. Meer concreet gaat het bij die advisering om de gevolgen van het desbetreffende besluit voor:

1. de mogelijkheden van het voorkomen en beperken van ongevallen met gevaarlijke stoffen;
2. de mogelijkheden tot voorbereiding van bestrijding en beperking van de omvang van een ramp of zwaar ongeval en
3. de zelfredzaamheid van personen in het gebied waarop dat besluit betrekking heeft, voor zover dat besluit de bouw, vestiging of aanleg van kwetsbare of beperkt kwetsbare objecten mogelijk maakt.

De brandweer baseert haar advies mede op het volgens de regels berekende groepsrisico. Het is van belang dat de brandweer in een vroeg stadium van voorbereiding van het besluit wordt betrokken voor een vlotte afwikkeling van de procedure. In de praktijk blijkt dat aanvullende informatie voor de brandweer van belang kan zijn voor het uitbrengen van advies en de voorbereiding op haar taak. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om evacuatieafstanden en brandscenario's. Het belang van de beschikbaarheid van de bedoelde gegevens hangt samen met de betrokkenheid van de brandweer bij de proactie en preventie van ongevallen ingevolge de Wet veiligheidsregio's.

Artikel 13 (berekening risico's)

De overheden zijn bij de toepassing van de artikelen 11 en 12 aan dezelfde berekeningsregels gebonden als de exploitant van de buisleiding volgens artikel 7 van dit besluit. Voor de toelichting wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 7.

Bedrijfsmatige en ruimtelijke ontwikkelingen kunnen van invloed zijn op de hoogte van het groepsrisico. Het is van belang dat het bepalen van de hoogte van het groepsrisico eenduidig gebeurd. De wijze van berekening is daarom aan regels gebonden. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering, juistheid en volledigheid van de berekening berust bij het bestuursorgaan dat het ruimtelijk besluit vaststelt. Ook de verantwoordelijkheid voor ruimtelijke afwegingen ligt bij datzelfde bevoegde gezag.

Bij de berekening van grens- en richtwaarden zijn referentiepunten nodig om te kunnen bepalen wanneer sprake is van een overschrijding van die waarde. De wijze waarop de referentiepunten worden bepaald is reeds vastgelegd in artikel 4 van de Regeling externe veiligheid inrichtingen.

Artikel 14 (leiding en belemmeringenstrook in bestemmingsplan)

Dit artikel regelt het verplicht vastleggen van de buisleiding en een belemmeringenstrook in het bestemmingsplan, inclusief een (geclausuleerd) bouwverbod en een vergunningenstelsel.

Volgens Kroonjurisprudentie uit 1984¹ kunnen bij een aantal leidingen, met name bij brandstofleidingen en hoogspanningsleidingen gewichtige belangen zijn betrokken zowel uit een oogpunt van energievoorziening als uit veiligheidsoogpunt. Dergelijke leidingen behoren in een bestemmingsplan te worden opgenomen. De aanleg van toekomstige ondergrondse leidingen dient, gelet op de beperkingen, die daarvoor dienen te gelden, plaats te vinden via een wijziging van het bestemmingsplan. Hetzelfde geldt voor bovengrondse leidingen, gelet op de bouwwerken die daarvoor nodig zijn.

In de praktijk blijkt echter dat gemeenten zich niet altijd bewust zijn van de ruimtelijke relevantie van buisleidingen voor het bestemmingsplan. In dit besluit wordt de planologische relevantie van buisleidingen uit een oogpunt van veiligheid gecodificeerd.

Een buisleiding kan op verschillende manieren in een bestemmingsplan worden bestemd. Afhankelijk van de planologische reservering als buisleidingenstraat, -strook of -zone, kan de buisleiding als hoofdbestemming of als dubbel- c.q. nevenbestemming in het bestemmingsplan zijn opgenomen.

Een vergunning kan worden geëist voor de aanleg van werken en werkzaamheden in de buurt van een buisleiding. Een dergelijke eis kan voortvloeien uit de noodzaak om bestaande buisleidingen te beschermen², maar ook om de verschillende belangen bij het gebruik van de grond af te wegen.³

Binnen de belemmeringenstrook is geen bebouwing toegestaan, behoudens een omgevingsvergunning van burgemeester en wethouders. Dit bouwverbod is nodig voor het onderhoud van de buisleiding. De belemmeringenstrook strekt zich uit tot minimaal vijf meter aan weerszijden van de buisleiding, gemeten vanuit het hart van de buisleiding. Indien meerdere buisleidingen dicht bij elkaar liggen in een gezamenlijke belemmeringenstrook, moet de belemmeringenstrook minimaal vijf meter uit het hart van de buitenste buisleiding liggen. De belemmeringenstrook die volgens artikel 14 dient voor het onderhoud van een buisleiding kan voor meerdere buisleidingen tegelijkertijd die functie vervullen.

Ter bescherming van de buisleiding binnen de belemmeringenstrook is tevens een vergunningstelsel vereist. Dit is toegevoegd omdat bepaalde grondactiviteiten de buisleiding kunnen beschadigen. Graafactiviteiten die onder de Wet informatie-uitwisseling ondergrondse netten vallen, zijn reeds beschermd tegen graafschade door wettelijk verplichte voorzorgsmaatregelen bij het graven in de buurt van buisleidingen. Alle mechanische graafactiviteiten vallen onder het bereik van de Wet informatie-uitwisseling ondergrondse netten. Een vergunning biedt geen extra bescherming voor de buisleiding als de voorgenomen graafwerkzaamheid reeds wettelijk bekend moet worden gemaakt aan de exploitant, zodat deze maatregelen kan treffen om schade aan de leiding te voorkomen. In die situatie voegt een vergunning niets toe en is daarom niet vereist. Activiteiten als het planten en rooien van diepwortelende beplanting, het wijzigen van het maaiveldniveau, het aanbrengen van gesloten verhardingen, het plaatsen van lichtmasten, wegwijzers, straatmeubilair e.d. en het indrijven van voorwerpen in de bodem, kunnen schade aanrichten bij de buisleiding. Voor zover dergelijke activiteiten niet onder de Wet informatie-uitwisseling ondergrondse netten vallen, kunnen burgemeester en wethouders per geval afwegen of een vergunning, eventueel onder voorwaarden, afgegeven kan worden zonder dat de buisleiding in gevaar komt. Uit een oogpunt van zorgvuldige besluitvorming⁴ moeten burgemeester en wethouders daarbij de mening van de exploitant over de

¹ KB 15 juni 1984, Bouwrecht 1984, p. 821, en KB 9 juni 1984, nr. 21, Bouwrecht 1984, p. 893.

² KB 10 augustus 1988, nr. 24, Bouwrecht 1988, p. 909.

³ Afdeling Rechtspraak RvS, 4 juni 1991, no. S03.91.1495, Bouwrecht 1992, 922.

⁴ Afdeling 3.2 van de Algemene wet bestuursrecht.

veiligheid van de buisleiding betrekken. Teneinde de bestuurlasten van een vergunningstelsel te beperken, zonder de veiligheid van de buisleiding te schaden, zijn graafwerkzaamheden als bedoeld in artikel 1 van de Wet informatie-uitwisseling ondergrondse netten uitgesloten. Graafwerkzaamheden vallen reeds onder een meldplicht op grond van de Wet informatie-uitwisseling ondergrondse netten. De exploitant en degene die de graafwerkzaamheden verricht zijn dan beide verplicht om voorzorg te treffen om schade aan een buisleiding te voorkomen. Daarmee wordt de buisleiding voldoende beschermd en het afgeven van vergunningen is dan niet noodzakelijk.

In het derde lid is het bouwen binnen de belemmeringstrook met een vergunning beperkt. Bebouwing mag de veiligheid van de buisleiding niet schaden. Daarnaast zijn kwetsbare objecten uitgesloten om strijd met artikel 11, eerste lid, te voorkomen. Beperkt kwetsbare objecten zijn niet uitgesloten, maar dienen gelet op het bepaalde in artikel 11, tweede lid, zoveel mogelijk te worden voorkomen.

Artikel 15 (Ontheffing)

Indien een buisleiding drie jaar buiten gebruik is geweest kan de Minister van VROM daaraan de consequentie verbinden dat de planologische bescherming rond die buisleiding kan vervallen. De Minister van VROM zal een besluit daarover mede laten afhangen van de belangen van de exploitant om de buisleiding op enige termijn weer in gebruik te kunnen nemen. Een buisleiding vergt een grote investering en leveranties van stoffen kunnen door diverse omstandigheden worden beïnvloed. Vervoer door buisleidingen wordt door de overheid als een relatief veilige vervoersvorm gezien voor grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen. De Minister van VROM zal ook rekening houden met het belang om de risicoruimte van de buisleiding voor andere ruimtelijke functies te gebruiken.

Buisleidingen die onderdeel uitmaken van het militaire buisleidingstelsel van de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO) kunnen gedurende vreedstijd buiten gebruik zijn, maar Nederland blijft internationaal verplicht om die voorzieningen in stand te houden. Om die reden moet ook de planologische bescherming van dit soort buisleidingen in stand blijven.

Artikel 16

Op industrieterreinen kunnen kwetsbare of beperkt kwetsbare objecten aanwezig zijn met een functionele binding aan de activiteiten op dat industrieterrein, die van sanering uitgesloten kunnen worden. Het bevoegd gezag kan daartoe in het bestemmingsplan een risicocontour vastleggen waarbinnen een hoger risico wordt geaccepteerd voor functioneel gebonden objecten. Deze voorziening die in het Besluit externe veiligheid voor inrichtingen in artikel 14 is vastgelegd, is van overeenkomstige toepassing op buisleidingen. Daarmee wordt geregeld dat een functioneel gebonden kwetsbaar of beperkt kwetsbaar object dat binnen de plaatgebonden risicocontour van een inrichting is toegestaan, ook is toegestaan binnen de plaatsgebonden risicocontour van een buisleiding die op een industrieterrein is aangelegd.

Paragraaf 4

Artikel 17

Er zijn op het moment waarop dit besluit in werking treedt buisleidingen in gebruik waar zich woningen of andere kwetsbare objecten binnen de risicogrens van $PR 10^{-6}$ bevinden. In beginsel is de exploitant ervoor

verantwoordelijk dat het risico voor nabijgelegen kwetsbare objecten wordt teruggebracht naar het acceptabele niveau. Dit kan door het treffen van maatregelen aan de leiding, zoals het aanbrengen van risicoreducerende voorzieningen, het verdiepen van de leiding of het vervangen van de leiding door een leiding met een grotere wanddikte. Het risico van een oppervlakkig gelegde buisleiding met een dunne staaldikte kan in het verleden acceptabel zijn geweest in een omgeving met geen tot weinig bebouwing. Dat betekent echter niet dat de exploitant er op mocht rekenen dat die situatie altijd zo blijft. Het bestemmen van nieuwe woonwijken in de buurt van steden en dorpen is een normale maatschappelijke ontwikkeling. De levensduur van een buisleiding kan erg lang zijn en de maatschappelijke ontwikkelingen in ons land hebben de druk op de verdeling van de ruimte vergroot. In deze situatie is het redelijk van de exploitant te verlangen om binnen een redelijke termijn het risico van buisleidingen door maatregelen te beperken indien op kwetsbare objecten zoals woningen een plaatsgebonden risico rust boven te norm.

Indien in het verleden bestemmingsplannen zijn vastgesteld zonder rekening te houden met de veiligheidsaspecten van de buisleiding heeft de gemeente een verantwoordelijkheid voor het ontstaan van het te hoge risico voor de omgeving. De exploitant die zijn belangen bij dergelijke bestemmingsplannen niet of onvoldoende heeft behartigd is medeverantwoordelijk voor het ontstaan van het te hoge risico voor de omgeving. In dit besluit is de plicht om maatregelen te treffen uitsluitend gericht tot de exploitant, omdat deze wettelijk kan worden aangesproken de effecten van zijn activiteiten aan de bron te beperken. Voor zover de exploitant redenen heeft om de gemeente aan te spreken op haar medeverantwoordelijkheid voor het verhogen van het risico is dit mogelijk, maar dit staat buiten dit besluit.

Het *eerste lid* van artikel 17 bepaalt deze redelijke termijn op drie jaar. Een exploitant dient binnen drie jaar na inwerkingtreding van dit besluit aan de norm voor het plaatsgebonden risico te voldoen voor bestaande buisleidingen. Uitgangspunt daarbij is dat een exploitant reeds vanuit een oogpunt van maatschappelijke zorgvuldigheid moet zorgen dat zijn bedrijfsactiviteiten geen onnodige risico's opleveren voor burgers die in de omgeving van een buisleiding wonen, werken, naar school gaan, etcetera. Dit geldt voor elke exploitant, die geen andere specifieke en vastgelegde afspraken met de overheid heeft over de mate waarin de risico's van een buisleiding in relatie tot de omgeving acceptabel zijn. Deze maatschappelijke verantwoordelijkheid wordt nu wettelijk vastgelegd. Een overgangstermijn van drie jaar is redelijk te noemen. De knelpunten veroorzaakt door hogedruk aardgasleidingen en leidingen met brandbare vloeistoffen zijn onderzocht en van zodanige omvang dat een overgangstermijn van drie jaar haalbaar en betaalbaar moet worden geacht voor de exploitanten. De knelpunten veroorzaakt door leidingen met andere gevaarlijke stoffen zijn nog in onderzoek en zullen aan hetzelfde haalbaar en betaalbaarheids criterium worden getoetst. Voor zover niet aan dit criterium kan worden voldaan voor een bepaalde categorie van buisleidingen kan een uitzondering op grond van artikel 3, tweede lid worden toegepast.

Het *tweede lid* regelt dat voor geprojecteerde kwetsbare objecten in bestemmingsplannen de saneringstermijn van drie jaar eerst gaat lopen nadat het object is gerealiseerd. Voor realisatie is immers geen sprake van de aanwezigheid van mensen in dit object of van overschrijding van de norm voor het plaatsgebonden risico.

Het *derde lid* regelt de sanering rond een buisleiding, die buiten gebruik is (gesteld) op het moment dat dit besluit in werking treedt. Een buisleiding die buiten gebruik is, veroorzaakt geen risico voor de omgeving en geeft geen reden voor saneringsmaatregelen aan de buisleiding. Op het moment dat de buisleiding opnieuw in gebruik wordt

genomen moeten eventuele knelpunten met betrekking tot het plaatsgebonden risico zijn opgelost. Tijdens de buitengebruikstelling heeft de exploitant de gelegenheid om de daarvoor noodzakelijke maatregelen te treffen. Het is niet nodig de exploitant in deze situatie een saneringstermijn te gunnen.

In het *vierde lid* wordt geregeld dat bij het vaststellen van bestemmingsplannen de overheid rekening mag houden met de saneringsverplichting van de exploitant volgens dit artikel. Dit is nodig omdat een gemeente bij de vaststelling van een bestemmingsplan op grond van artikel 11 het plaatsgebonden risico in acht moet nemen, zodat in het bestemmingsplan geen risicoknelpunten vastgelegd mogen worden. Met toepassing van de anticipatiemogelijkheid in het vierde lid kan het bestemmingsplan met een bestaand risicoknelpunt toch worden vastgesteld met de zekerheid dat het risicoknelpunt op grond van dit artikel wordt gesaneerd.

Voor zover in een bestemmingsplan geprojecteerde bestemmingen zijn opgenomen die niet binnen afzienbare tijd tot realisatie zullen komen kan de exploitant de gemeente verzoeken het bestemmingsplan aan te passen om zo te voorkomen dat op termijn saneringsmaatregelen getroffen moeten worden als bedoeld in het tweede lid.

Artikel 18

Artikel 18 bevat de overgangsbepaling voor bestemmingsplannen die reeds ter inzage zijn gelegd op het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit.

Artikel 19

Binnen 5 jaar na de datum van inwerkingtreding van dit besluit moet de gemeente een bestemmingsplan vaststellen met inachtneming van dit besluit. Dit geldt uiteraard alleen voor gemeenten die buisleidingen binnen de gemeentegrenzen hebben. Gemeenten die reeds voor de inwerkingtreding van dit besluit hun bestemmingsplannen met daarin buisleidingen in overeenstemming hebben met de eisen van dit besluit voldoen reeds aan deze verplichting.

Artikel 20

Volgens artikel 5.1, vijfde lid van de Wet milieubeheer moet de Minister van VROM na verloop van tijd afwegen of milieukwaliteitseisen hun werking moeten behouden. De termijn waarop deze verplichting geldt is gelijkgeschakeld met het Bevi omdat daarvoor dezelfde externe veiligheidsnormen als milieukwaliteitseisen gelden.

Artikel 21

Voor ondergrondse buis- en leidingstelsels is op grond van artikel 2 van Bijlage II van het Besluit omgevingsrecht geen omgevingsvergunning vereist voor bouwactiviteiten en planologische gebruiksactiviteiten. In dit besluit is een omgevingsvergunning voor buisleidingen wel vereist bij gebruik in strijd met een bestemmingsplan of een beheersverordening. De aansluiting tussen dit besluit en het Besluit omgevingsrecht wordt verbeterd door buisleidingen als bedoeld in dit besluit te verplaatsen van artikel 2 naar artikel 3 van Bijlage II van het Besluit omgevingsrecht. Dat betekent dat voor buisleidingen een omgevingsvergunning voor planologische gebruiksactiviteiten nodig is, voor zover de buisleiding niet in overeenstemming met het bestemmingsplan of de beheersverordening is.

Artikel 22

Ingevolge artikel 21.6, vijfde lid, van de Wet milieubeheer wordt het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit bij koninklijk besluit vastgesteld.

Het voornemen bestaat om het besluit voor hogedruk aardgasleidingen en olieleidingen per 1 januari 2011 in werking te laten treden, omdat de consequenties van dit besluit voor die buisleidingen voldoende in beeld zijn. De veiligheidsaspecten van buisleidingen met andere chemische stoffen worden nog nader bezien. Deze buisleidingen zullen op een later tijdstip volledig onder de werking van dit besluit gaan vallen.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. C. Huizinga-Heringa