

Aan de Voorzitter van de
Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Beschrijving inrichting voorgenomen structuurvisie buisleidingen

Datum
Kenmerk
EV\2007121283

Geachte voorzitter,

Hierbij informeer ik u over mijn voornemen om te komen tot een structuurvisie buisleidingen conform artikel 2.3, tweede lid van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening. Deze structuurvisie zal een vernieuwde ruimtelijk-economische visie bevatten op het transport van gevaarlijke stoffen door buisleidingen als opvolger van het Structuurschema Buisleidingen uit 1985.

Ik verzoek de Kamer deze brief te beschouwen als een beschrijving van de voorgenomen inrichting van de structuurvisie, conform artikel 2.3, derde lid van de nieuwe Wro.

Aanleiding voor een nieuwe ruimtelijk-economische visie op buisleidingen

Sinds 1985 is het Structuurschema Buisleidingen van kracht. Het Structuurschema bevat een lange-termijnvisie op buisleidingstransport, het biedt een procedureel kader voor de tracékeuze en aanleg van buisleidingen en het bevat een toetsingskader voor de ruimtelijke consequenties van buisleidingstracés. De ruimtelijke consequenties van het Structuurschema zijn uitgewerkt in een landelijk net van hoofdverbindingen voor transportleidingen voor gevaarlijke stoffen.

Het Structuurschema is sinds 1985 vier keer verlengd, zonder dat daarbij een inhoudelijk aanpassing heeft plaatsgevonden. De laatste verlenging dateert van november 2003 (Tweede Kamer, 2003-2004, 28743, nr. 2) waarin de planperiode is verlengd tot uiterlijk 30 december 2008.

Dat betekent dat eind 2008 het Structuurschema afloopt. Ongewijzigde verlenging van het Structuurschema met een nieuwe periode van 5 jaar is niet opportuun; na ruim 20 jaar is er behoefte aan een herijking of vernieuwing van de ruimtelijk-economische visie op buisleidingen. Deze behoefte is mede ingegeven door het advies Samen voor de buis dat de heer M.E.E. Enthoven eind 2004 heeft uitgebracht. Hierin constateert hij onder meer dat het ontbreken van een visie op buisleidingen heeft geleid tot een impasse in het beleid. Hij stelt dat nieuwe beleidsvisies van het Kabinet de laatste jaren geen verwijzing bevatten naar de functies van buisleidingen en het te voeren beleid. Hierdoor wordt tekort gedaan aan de vitale functie van buisleidingen voor de Nederlandse economie, de energievoorziening en het transport van gevaarlijke stoffen. Daardoor wordt het benutten van kansen op



deze terreinen bemoeilijkt. Enthoven adviseert dan ook dat de betrokken ministeries gezamenlijk een strategische visie ontwikkelen voor buisleidingen en buisleidingvervoer.

Naar aanleiding van het advies van dhr. Enthoven heeft het Kabinet in 2005 besloten de verantwoordelijkheid voor het dossier neer te leggen bij de minister van VROM en deze de opdracht te geven het dossier op orde te brengen onder leiding van een interdepartementale Task Force (Tweede Kamer, 2004-2005, 26018, nr. 4). In deze Task Force participeren VROM, BZK, Defensie, Economische Zaken en Verkeer en Waterstaat.

Tevens is toen besloten dat de minister van V&W zorg draagt voor het ontwikkelen van een visie op buisleidingen als transportmodaliteit. Deze visie dient vervolgens als basis voor een ruimtelijke benadering met het oog op de vraag of in de toekomst behoefte is aan reserveringen voor buisleidingtransport.

Behoefte aan een visie op buisleidingtransport en rol overheid

De behoefte aan een actuele visie op buisleidingtransport heeft te maken met een aantal inzichten en ontwikkelingen. Allereerst is daar het huidige beleidskader dat verschaft wordt door het Structuurschema Buisleidingen van 1985. Dit structuurschema bevat uitgangspunten voor het buisleidingenbeleid en de rol van de overheid daarbij. In het Structuurschema Buisleidingen zijn hoofdtransportverbindingen aangewezen in de vorm van buisleidingstroken en -zones. Deze zijn vertaald naar ruimtelijke reserveringen in streekplannen en voor een deel ook in bestemmingsplannen. In beginsel zijn deze reserveringen bedoeld voor het accommoderen van nieuwe leidingen.

Met het oog op de toekomst is het van belang te weten of het strokenbeleid in de praktijk gewerkt heeft, of leidingen doorgaans in gereserveerde stroken liggen en indien dit niet het geval is waarom niet. Nader ruimtelijk onderzoek zal de situatie met betrekking tot de leidingstroken en de bezetting ervan moeten verhelderen. Voor eventueel toekomstig transport is dan ook de vraag aan de orde of daar waar geen stroken of zones gereserveerd zijn maar al wel leidingen aanwezig zijn, nieuwe leidingen naast bestaande gelegd kunnen worden.

Het niet reserveren van ruimte voor toekomstige leidingen kan leiden tot inefficiëntie en grillige tracés bij de aanleg van nieuwe leidingen. Omgekeerd is het zo dat van een overheid niet verwacht mag worden dat ze onbepaald ruimte reserveert voor buisleidingen waarvan niet zeker is of ze gerealiseerd gaan worden. Ook ruimte is een schaars goed. Een vraag die hierbij speelt is of het wenselijk en mogelijk is om de kosten van ruimtelijke reserveringen mee te laten wegen in de investeringsbeslissingen van bedrijven (zie ook het rapport Publieke belangen buisleidingen, Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, 2007). De rijksoverheid zal bij dit vraagstuk haar positie moeten bepalen.

Hierbij is van belang hoe de vraag naar buisleidingtransport zich ontwikkelt en welke ambities Nederland op dit punt heeft. Nederland heeft zich in de loop van de jaren steeds meer ontwikkeld als invoer-, doorvoer- en uitvoerland voor aardgas. De internationale gasmarkt is sterk in beweging. De minister van EZ heeft in 2006 aangegeven dat Nederland op dit punt zijn positie moet versterken ('gasrotonde'; Tweede Kamer, 2005-2006, 29023, nr.22).

Deze ambitie leidt ertoe dat het transport van aardgas zal toenemen, schattingen over de omvang variëren maar lopen op tot ruim 30%. De inschatting is dat langs bestaande tracés voldoende ruimte is met uitzondering van enkele knelpunten bij kruisingen met andere infrastructuur, onder meer in de regio Arnhem-Nijmegen. (Vraagstuk conventioneel buisleidingtransport, Policy Research Corporation in opdracht van het ministerie van V&W; 2007)



Ook wordt ingeschat dat de vraag naar transport van olie- en olieproducten zal toenemen, ofschoon deze scenario's een grote spreiding in de uitkomsten te zien geven. Dat heeft er mee te maken dat de internationale oliemarkt in beweging is en Nederland vooral doorvoerland is. Een andere factor die de toe- of afname van het transport per buisleiding bepaalt is de beschikbaarheid van andere vervoersmodaliteiten, met name via de binnenvaart.

Ook voor het transport door buisleidingen van chemicaliën wordt een toename denkbaar geacht. De ontwikkelingen voor dit segment zijn echter nog onzeker.

Een nieuwe ontwikkeling is transport van CO₂ door buisleidingen. Overheid en marktpartijen maken zich op om gezamenlijk te investeren in projecten die grootschalige opslag van CO₂ mogelijk moeten maken. Om de CO₂ op de plaats van bestemming te krijgen, zal transport door buisleidingen nodig zijn. Over de omvang van het transport en mogelijke transportroutes zijn nog geen besluiten genomen. Wel houd ik er rekening mee dat CO₂-transport in de toekomst ruimte vraagt. Ten behoeve van de structuurvisie zal ik deze situatie en de mogelijk ruimtelijke consequenties ervan in kaart brengen.

Voorafgaand aan de vraag of het nodig is ruimte te reserveren voor nieuwe leidingen dient eerst de vraag beantwoord te worden of deze ruimte nog voldoende beschikbaar is in bestaande gereserveerde stroken en zones en langs bestaande tracés. Omgekeerd zal ook de vraag aan de orde komen of alle bestaande reserveringen in de toekomst gehandhaafd moeten blijven.

Keuze voor een structuurvisie

De vraag of ruimte nodig is voor toekomstig buisleidingstransport en of die ruimte gevonden kan worden en gereserveerd moet worden, zal dus opnieuw beantwoord worden. Dit zal niet meer in het Structuurschema Buisleidingen zijn, maar in een nieuw beleidsdocument. Ik kies daarbij voor de figuur van structuurvisie conform art. 2.3 van de nieuwe Wro. De Wro stelt een structuurvisie verplicht voor een gebied, terwijl de Wro voor een aspect van het ruimtelijk beleid de mogelijkheid biedt een structuurvisie vast te stellen. Gezien het feit dat enerzijds de aanwezigheid van een buisleiding invloed heeft op het ruimtegebruik en het anderzijds wenselijk is om de aanleg van een buisleiding geen onnodige belemmeringen op te leggen, zijn 'buisleidingen' in deze zin een aspect van het ruimtelijk beleid.

De Wro schrijft een structuurvisie voor buisleidingen dus niet voor. Maar gezien de bedoeling van de wetgever met het instrument structuurvisie en het belang dat ik zelf daaraan hecht ligt een structuurvisie voor de hand.

De keuze voor een structuurvisie heeft een aantal consequenties. In artikel 2.3, derde lid van de nieuwe Wro is opgenomen dat pas een aanvang gemaakt kan worden met het vaststellen van een structuurvisie als de Kamer een beschrijving van de voorgenomen inrichting van de structuurvisie heeft ontvangen. Verder ligt het voor de hand een strategische milieubeoordeling te laten uitvoeren ('plan-mer'). De structuurvisie bevat conform artikel 2.3, tweede lid van de nieuwe Wro de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkelingen, maar gaat tevens in op de wijze waarop de voorgenomen ontwikkeling verwezenlijkt gaat worden. Dat betekent dat ik in de structuurvisie zal aangeven hoe ik mijn daarin neergelegde voornemens tot uitvoering denk te brengen.

Kader voor de structuurvisie buisleidingen

De structuurvisie buisleidingen moet in mijn visie een beeld opleveren hoe vanuit ruimtelijk-economisch perspectief voor de komende 10 tot 20 jaar het beleid er uit moet zien met het oog op een duurzaam transport van gevaarlijke stoffen door buisleidingen. Het zal de vraag van nut en noodzaak van ruimtereservering moeten beantwoorden, maar ook de rol van de overheid daarbij belichten. De structuurvisie zal ook de ontwikkeling in de landen rondom ons registreren en daar een antwoord op vormen.



Voor een aantal onderdelen liggen de contouren van het beleid voor de komende jaren vast. Deze contouren zijn neergelegd in de brief van 9 februari 2007 (Tweede Kamer, 2006-2007, 26018, nr. 5). In deze brief is een wettelijk kader aangekondigd dat een deugdelijke juridische basis geeft voor de (externe-) veiligheidsaspecten van buisleidingen (AMvB buisleidingen). Uitgangspunten voor het opstellen van deze AMvB zijn: beperken van de regeldruk (algemene regels en doelvoorschriften) en voorkomen van administratieve lasten, aansluiten bij zelfregulering in de sector en bij bestaande wetgeving, bieden van een basisveiligheidsniveau en zuinig omgaan met ruimte. De structuurvisie zal op hoofdlijnen op deze aspecten ingaan, maar ik ga er niet van uit dat zij op deze punten nieuw beleid zal bevatten.

De structuurvisie zal zich met name richten op buisleidingen voor het transport van gevaarlijke stoffen over land. Dan gaat het om aardgas, olie- en olieachtige producten en chemicaliën, maar ook om een stof als CO₂ die mogelijk in de toekomst ook op grote schaal getransporteerd gaat worden. Het gaat daarbij om zowel leidingen die in handen zijn van particuliere bedrijven als van de overheid waaronder de leidingen van de Defensie Pijpleiding Organisatie.

Overleg en planning

De structuurvisie wordt voorbereid in samenwerking met de ministeries vertegenwoordigd in de Task Force Buisleidingen. Verder worden andere partijen, zoals gemeenten, provincies en de leidingexploitanten betrokken bij de voorbereiding.

Het is mijn voornemen de Structuurvisie buisleidingen na de zomer van 2008 aan de Kamer aan te bieden.

Hoogachtend,
de minister van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,

dr. Jacqueline Cramer