



Inspectie Leefomgeving en Transport
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Besluit externe veiligheid buisleidingen

Evaluatie toezicht-thema : Buiten gebruik stellen en
verwijderen van leidingen



Besluit externe veiligheid buisleidingen

Evaluatie toezichtthema: Buiten gebruik stellen en
verwijderen van leidingen

Datum 19-02-2024

Colofon

Uitgegeven door Inspectie Leefomgeving en Transport

Postadres	Postbus 16191, 2500 BD Den Haag
Telefoon	088 489 00 00
Website	www.ilent.nl
X/Instagram	@inspectieLenT

Inhoudsopgave

Inleiding.....	4
1. Wettelijke kaders.....	5
BEVB	5
NEN3655	5
Omgevingswet (Ow)	7
Besluit activiteiten Leefomgeving (Bal).....	7
Besluit kwaliteit Leefomgeving (Bkl).....	7
Register Externe Veiligheid	7
Verordening Beheer Ondergrond Rotterdam (VBOR)	8
Aanlegvergunningen/omgevingsvergunningen.....	8
Overige wetgeving	8
Zakelijke rechten.....	8
WIBON	8
Asbest.....	9
2 Maatlat en uitvoering van het inspectiethema	10
Uitvoering.....	10
3. Toets kader	11
4. Bevindingen.....	12
5. Stand van de naleving.....	15
7 Conclusies	16
Implementatie eisen Bevb/NEN.	16
Weinig stimulans tot daadwerkelijk verwijderen van de buitengebruik gestelde leidingen.....	16
Bekendheid externe wetgeving, Asbest, Wibon, VBOR.	16
Melden wijzigingen bij ILT en datakwaliteit van het REV.	17
8. Aanbevelingen	18
Bijlage 1: Infoblad asbest.....	19

Inleiding

De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) is toezichhouder op het transport van gevaarlijke stoffen door buisleidingen, voorheen het Besluit externe veiligheid buisleidingen (Bevb).

De ILT heeft in haar toezicht geconstateerd dat er veel buiten gebruik gestelde leidingen aanwezig zijn. Deze leidingen moeten wel goed geconserveerd en beheerd worden om geen gevaar voor de omgeving op te leveren. Bijvoorbeeld door lekkage met bodemverontreiniging of door inzakken. De leidingen zullen op een gegeven moment uit de grond moeten worden verwijderd. De ILT merkt dat er steeds meer leidingen buiten gebruik worden gesteld. Tot nu toe heeft de ILT hier nog geen proactief toezicht op gehouden. Naast het op een goede manier van beheren en verwijderen zijn er ook wettelijke verplichtingen met betrekking tot het melden van buiten gebruik gestelde leidingen, eisen met betrekking tot zakelijke rechten en eisen vanuit andere wettelijke regelingen, vergunningen en verordeningen.

In 2023 heeft de ILT bij 14 exploitanten geïnspecteerd of aan de eisen van het Bevb wordt voldaan. Dit evaluatierapport beschrijft de bevindingen en conclusies.

1. Wettelijke kaders

Besluit Externe Veiligheid Buisleidingen (BEVB)

De inspecties zijn uitgevoerd in 2023. De geldende wetgeving waarop is getoetst was het Besluit externe veiligheid buisleidingen (Bevb). Per 1 januari 2024 is het Bevb vervallen en opgenomen in de Omgevingswet.

In het Bevb artikel 9 staat de verplichting om een melding te doen als leidingen buiten gebruik worden gesteld.

Voor het doen van een melding had de ILT een digitaal formulier op haar website.

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, als 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.

Volgens de toelichting van het Bevb is de melding aan het bevoegde gezag belangrijk omdat een wijziging het risico van een leiding kan vergroten of verkleinen. Het is niet nodig om kortdurend buitengebruikstelling van leidingen in kader van onderhoud te melden. Daarom is opgenomen dat in elk geval een periode van 1 jaar wordt gehanteerd om een leiding als buiten gebruik te beschouwen.

Een leiding die niet meer in gebruik is voor vervoer van gevaarlijke stoffen zal geen risico's voor de omgeving met zich meebrengen. Daarom kunnen de gemeenten de planologische beperkingen na 3 jaar opheffen.

De eisen voor de zorgplicht van het Bevb voor de exploitant blijven ook gelden voor de fase waarin het buisleidingsysteem (gedeeltelijk) buiten gebruik is gesteld.

Let op: Het Bevb is per 1 januari 2024 vervallen en opgenomen in de Omgevingswet, het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit kwaliteit leefomgeving. Uitgangspunt is dat alle artikelen van het Bevb (en de toelichting) beleidsneutraal zijn overgenomen in de Omgevingswet. Wel zijn er enkele nuances. Die worden voor dit onderwerp verderop in het hoofdstuk Omgevingswet toegelicht.

NEN3655

In de NEN 3655 zijn de definities voor 'buiten gebruik' verder uitgewerkt. Er wordt onderscheid gemaakt tussen leidingen die 'tijdelijk buiten gebruik' worden gesteld en leidingen die 'permanent buiten gebruik' worden gesteld.

In beide gevallen zou een melding op grond van artikel 9 Bevb moeten zijn gedaan.

5.4.6.9 Bedrijfsbeëindiging buisleidingsysteem

Er wordt onderscheid gemaakt tussen tijdelijk buiten bedrijf en permanent buiten bedrijf. Overige situaties worden beschouwd als zijnde in bedrijf.

In beide gevallen blijft het VBS van toepassing ten behoeve van de bewaking van de niet verwijderde buisleiding en het archiveren van locatie- en leidinggegevens.

1) Tijdelijk buiten bedrijf:

Hiervan is sprake als de buisleiding geen medium kan transporteren en er geen drukopbouw in de buisleiding kan optreden.

Het beheer en onderhoud moet worden afgestemd op de veiligheids- en milieuaspecten van de buiten bedrijf gestelde buisleiding.

OPMERKING 1 Bij tijdelijk buiten bedrijf gestelde buisleidingen kunnen de gestelde risicocontouren worden gehandhaafd, onder voorwaarde dat het bestaande onderhoud en beheer wordt gecontinueerd. OPMERKING 2 De geldende wet- en regelgeving en het gestelde daarover in verleende vergunningen en zakelijke rechten behoren te worden gerespecteerd.

2) Permanent buiten bedrijf:

Hiervan is sprake als de leiding fysiek is losgekoppeld van de rest van het transportsysteem. De buisleiding moet worden gereinigd en vervolgens in zijn geheel of gedeeltelijk worden verwijderd. Delen die niet worden verwijderd, moeten veilig en milieuverantwoord worden achtergelaten. Daarvoor moeten op basis van een RI&E maatregelen worden vastgesteld.

Opmerking 1: De leidingeigenaar blijft aansprakelijk voor achtergelaten buisleidingdelen en handhaaft deze in het VBS. De verwijderde buisleidingdelen maken geen onderdeel meer uit van het VBS.

Opmerking 2: De geldende wet- en regelgeving en het gestelde daarover in verleende vergunningen en zakelijk rechten behoren te worden gerespecteerd.

Opmerking 3: Ten minste moeten maatregelen zijn genomen tegen inzakken van de grond boven de leiding. De zorgplicht in het kader van de registratie bij het Kadaster (WIBON) moet worden nageleefd. Ook moeten de vergunningsvoorwaarden en voorwaarden vanuit de zakelijke rechten worden nageleefd.

In de praktijk is vaak sprake van leidingen die 'tijdelijk buiten bedrijf' worden gesteld. De exploitant (zoals geëist in de NEN) moet deze leiding(delen) afkoppelen, vrij van product maken en conserveren onder een lichte overdruk met stikstof.

De beheersmaatregelen om de leiding integer te houden blijven uitgevoerd. Dit zijn KB, coating inspecties, overdrukmetingen, tracé-inspecties, toezicht op werkzaamheden etcetera, met uitzondering van inline inspecties (ILI). Dit met het oog op het weer in gebruik kunnen nemen van de leiding.

Leidingen die geen operationele noodzaak meer hebben, aan het einde van hun levensduur zijn of die geen toekomstig economisch nut meer hebben (voor exploitant of derde partij) worden 'permanent buiten gebruik' gesteld. Dat houdt in dat de leiding schoon wordt gemaakt en de leiding in zijn geheel of gedeeltelijk op een milieu-hygiënische manier wordt verwijderd. Ook uit juridische analyse van exploitanten blijkt dat de relevante wet- en regelgeving en publieke en private ligrechten in essentie allemaal verplichten tot het verwijderen van permanent buiten gebruik gestelde leidingen.

Voor leidingdelen die, om motiverende redenen, achtergelaten worden (schoon, gedämmerd) blijft de exploitant eigenaar en verantwoordelijk.

Omgevingswet (Ow)

De Omgevingswet (Ow) heeft per 1 januari 2024 het Besluit externe veiligheid buisleidingen vervangen. Artikel 4.3 van de Ow noemt de milieubelastende activiteiten die gevolgen kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving en waarvoor regels gesteld kunnen worden.

Besluit activiteiten leefomgeving (Bal)

In het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) is in paragraaf 3.4.3, artikel 3.101 een buisleiding met gevaarlijke stoffen aangewezen als milieubelastende activiteit waarvoor regels gelden. Daar staan dezelfde definities als onder het Bevb (aardgas, ontvlambare stoffen, gevaarlijke stoffen, specifieke stoffen).

In paragraaf 4.108 van het Bal staan de inhoudelijke regels waar een exploitant aan is gehouden. Wanneer een buisleiding niet aan paragraaf 4.108 voldoet mag de buisleiding niet geëxploiteerd worden.

In artikel 4.1109 is de meldingsplicht voor wijzigingen/buiten gebruik stellen opgenomen.

In tegenstelling tot het Bevb geldt nu dat 4 weken vooraf aan de wijziging er een melding moet worden gedaan bij de ILT. Er is geen definitie van 'Wijziging', in het Bal wordt een relatie gelegd met het wijzigen van de wettelijk verplichte gegevens die gemeld zijn/moeten worden.

Deze melding moet worden ingediend via het Omgevingsloket van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). Hierom is het Bevb-meldingsformulier op de website van de ILT verwijderd en vervangen door een link naar het DSO.

Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl)

In het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) zijn de eisen voor het Rijk en decentrale overheden opgenomen. Met betrekking tot buisleidingen staan hier de eisen voor het opnemen van belemmerende stroken in omgevingsplannen en het rekening houden met plaatsgebonden risico en aandachtsgebieden.

In tegenstelling tot het Bevb is de termijn van 3 jaar waarna de ruimtelijke beperkingen kunnen worden opgeheven voor 'tijdelijk buiten gebruik' gestelde buisleidingen vervallen. De gemeente kan hier haar eigen afweging maken.

Register Externe Veiligheid

De minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) is verantwoordelijk voor het ontwikkelen van een Register Externe Veiligheidsrisico's (REV). Het REV moet de informatie landelijk beschikbaar stellen over 43 risicovolle activiteiten volgens bijlage VII van het Bkl.

Dit betreft ook de buisleidingen met gevaarlijke stoffen die zijn aangewezen als milieubelastende activiteit in het Bal.

Het REV is de opvolger van het RRGGS (Risico Register Gevaarlijke Stoffen) zoals in 2007 ingevoerd op grond van het Registratiebesluit externe veiligheid.

Om te zorgen voor actuele en accurate data is het REV zo opgezet dat alle data direct vanuit de bronhouders wordt aangeleverd. Vanuit die opzet wordt van de buisleidingexploitanten gevraagd om hun data en wijzigingen volgens het informatiemodel (IMEV) en een eigen aansluiting met een API-koppeling aan te leveren. Via www.registerexterneveiligheid.nl kan de exploitant in contact komen met de beheersorganisatie van het REV.

Meldingen die via het Omgevingsloket bij de ILT binnenkomen worden ook doorgegeven aan de beheersorganisatie van het REV.

Verordening Beheer Ondergrond Rotterdam (VBOR)

Gemeente Rotterdam kent een Verordening Beheer Ondergrond Rotterdam (VBOR) die een vergunningplicht eist voor het aanleggen van leidingen. In de verordening en bijbehorende Handboek Beheer Ondergrond Rotterdam is ook de plicht opgenomen om wijzigingen te melden en hiervoor instemming te hebben, hier worden eisen aan gesteld. Dit geldt dus ook voor het buiten gebruik stellen. Bij beëindigen van gebruik moeten de leidingen in principe worden verwijderd.

Aanlegvergunningen en omgevingsvergunningen

Voor het aanleggen van buisleidingen is in principe geen omgevingsvergunning nodig. Buisleidingen voor gevaarlijke stoffen mogen alleen worden geplaatst in de gebieden die daarvoor in het bestemmingsplan zijn aangewezen. Als het bestemmingsplan er niet in voorziet moet er een omgevingsvergunning voor afwijken van het planologisch kader worden aangevraagd. De gemeente toetst daarbij aan het plaatsgebonden risico, groepsrisico en aandachtsgebieden.

Soms kan er op grond van het bestemmingsplan een omgevingsplan (de vroegere 'aanlegvergunning') noodzakelijk zijn voor de aanleg. In sommige 'aanlegvergunningen' is een plicht opgenomen voor het verwijderen bij bedrijfsbeëindiging.

Overige wetgeving

Daarnaast kan de exploitant bij verwijderen van leidingen nog te maken krijgen met eisen vanuit Rijksinfrastructuur (weg, water en waterkeringen) en Natura2000. In het Bal zijn voorschriften opgenomen voor werkzaamheden aan buisleidingen in nabijheid van Rijkswegen, Spoorwegen, Luchthavens en Natura2000 gebieden.

Zakelijke rechten

Veel leidingen liggen in particuliere gronden. De exploitanten hebben veelal een zakelijk recht gevestigd om de aanwezigheid van de leidingen te borgen en recht tot toegang te hebben. Bij het beëindigen van het gebruik zal de eigenaar van de grond vaak eisen dat de leiding dan ook wordt verwijderd. De zakelijke rechten worden dan via een waardeloosheidsverklaring bij de notaris ontbonden.

Wet informatie-uitwisseling bovengrondse en ondergrondse netten en netwerken (Wibon)

De Wet informatie-uitwisseling bovengrondse en ondergrondse netten en netwerken (Wibon, voorheen KLIC) eist dat de leidingen voor gevaarlijke stoffen zijn geregistreerd en dat bij werkzaamheden er informatie wordt uitgewisseld. Het veiligheidsbeheerssysteem van het Bevb borgt dat de exploitant adequaat toezicht heeft op werkzaamheden bij haar leidingen.

Leidingen die buiten gebruik zijn gesteld of leidingen die zijn gedämmerd moeten nog steeds aan de Wibon voldoen met uitzondering van de eis voorzorgsmaatregel (EV).

Asbest

Asbest kan op verschillende plaatsen in buisleidingen en aanverwante zaken voorkomen. Op grond van het asbestverwijderingsbesluit 2005 (AVB 2005) is geregeld dat voorafgaand aan de sloop (verwijdering) of onderhoud er een asbestinventarisatie moet worden uitgevoerd aan objecten of bouwwerken van voor 1994.

In de praktijk kan er asbest in de bitumen-coating van buisleidingen voorkomen. Daarnaast kan asbest voorkomen in verhardingen waarin/waaronder buisleidingen zijn aangelegd. Bij werkzaamheden moet de exploitant rekening houden met het Besluit asbestwegen.

Door de vakgroep Asbest van de ILT is een infoblad opgesteld die in de bijlage van dit rapport staat en via de Vereniging van Leidingeigenaren in Nederland (VELIN) is verspreid.

2 Maatlat en uitvoering van het inspectiethema

De ILT hanteert bij het toezicht op dit onderwerp als maatlat dat de exploitant:

- Een overzicht heeft van de tijdelijk buiten gebruik gestelde, permanent buiten gebruik gestelde en verwijderde/gedämmerde buisleidingen met statusaanduiding en wijzigingsdatum.
- Beleid heeft geïmplementeerd waarbij invulling is gegeven aan de definities van tijdelijk en permanent buiten bedrijf gestelde buisleidingen en bijbehorende procedures.
- De buiten bedrijf gestelde leidingen voldoen aan het Bevb (na 01-01-2024 de Omgevingswet (Ow)), de NEN 3650 en 3655.
- Het buiten bedrijf stellen of verwijderen van leidingen volgens de procedures zijn uitgevoerd.
- Voldoende aandacht heeft en invulling geeft aan de in vorig hoofdstuk genoemde wet- en regelgeving.

De gehele inspectie bestaat uit een audit op de kantoorlocatie, bij voorkeur aangevuld met een objectinspectie. De objectinspectie is bedoeld om inzicht te krijgen in de werkwijze buiten. Hierbij wordt ook gekeken naar de uitvoering en controle op de werkzaamheden van de aannemers. De audit is bedoeld om na te gaan of de geconstateerde werkwijze aansluit bij het beleid, de geldende procedures en de verplichtingen vanuit het Bevb/Ow. De audit en de objectinspectie worden los van elkaar ingepland. Het heeft de voorkeur om de objectinspectie als eerste uit te voeren, maar dit moet wel mogelijk zijn (lopende projecten).

Bij het voorbereiden van de audit moet worden gekeken of een objectinspectie mogelijk is. Het opvragen van het leidingenbestand bij de bevestigingsbrief van de inspectie kan hierbij helpen. Kan er geen objectinspectie worden uitgevoerd? Dan is een dossieronderzoek een alternatief, zolang het dossier niet ouder is dan 5 jaar. Wanneer er geen (permanent) buiten bedrijf gestelde of verwijderde leidingen zijn, vervalt dit onderdeel.

Het auditteam zal zich tijdens de audit een beeld vormen over bovengenoemde onderwerpen door middel van interviews met betrokkenen, om zo te bepalen of de uitgevoerde werkwijze aansluit bij het beleid, de geldende procedures en de verplichtingen vanuit het Bevb/Ow en de overige van toepassing zijnde wet- en regelgeving.

Uitvoering

Er zijn in totaal 18 exploitanten geselecteerd voor een inspectie op dit onderwerp.

Het uitgangspunt dat alle audits door 2 inspecteurs wordt uitgevoerd is ook verlaten, omdat de vakgroep kampt met langdurige onderbezetting door ziekte.

Uiteindelijk zijn er in 2023 in totaal 14 inspecties gedaan. Eén daarvan was een pilot om de aanpak te toetsen. 4 inspecties zijn doorgeschoven naar 2024, omdat het exploitanten betreft die ook onder de Mijnbouwwet vallen. Daarover is tussen ILT en Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) afgesproken om jaarlijks de inspectieaanpak onderling af te stemmen. En gezien het feit dat de Mijnbouwwet is gewijzigd voor wat betreft het buiten gebruik stellen en SodM daarvoor extra aandacht heeft, is het opportuun hierover in 2024 gezamenlijke inspecties uit te voeren. Een laatste exploitant is doorgeschoven omdat die de organisatie heeft opgesplitst en deel van zijn leidingen daarmee bij een nieuwe organisatie terecht is gekomen. Bij deze 2 exploitanten zal dan eerst in 2024 een initiële inspectie op het VBS worden uitgevoerd.

Opgemerkt moet worden dat er maar enkele objectinspecties zijn uitgevoerd omdat, er ten tijde van de uitvoer van de inspectie geen lopende verwijderingsprojecten in uitvoering was. Dit is ondervangen door enkele dossieronderzoeken uit te voeren.

3. Toets kader

De gecontroleerde W&R en normen zijn:

- 1) BEVB
 - Artikel 4.2 voor maatregelen bij buiten gebruik stellen.
 - Artikel 4.3, een VBS-document waarin beschreven is hoe in hoofdlijnen wordt omgegaan met buiten gebruik stellen.
 - Artikel 4.4 bepaalt dat de exploitant maatregelen of VBS-document heeft geïmplementeerd.
 - Artikel 4.6 bepaalt dat de maatregelen via een veiligheidsbeheersysteem zijn ingevoerd.
 - Artikel 9, meldplicht en zorgplicht buiten gebruik zijnde buisleiding.
 - Artikel 15, opheffen/ ontheffing planologische beperkingen.
- 2) NEN 3655
 - 5.2.1,
 - 5.4.6.8 en 5.4.6.9
- 3) NEN 3650-1
 - 10.3.1
 - 10.8.1
- 4) NEN 3650-2
 - 10.5

4. Bevindingen

Exploitant	Holmes	Belangrijke Bevindingen
	641245	Project aanleg van een nieuwe leiding en verwijderen bestaande delen is als plot gevolgd. Exploitant worstelt met de verschillende inzichten en eisen ten aanzien van het 'verplicht' verwijderen. Maatschappelijke wens is verwijderen maar wettelijke afdwingbaarheid niet handhaafbaar. Eisen van lokale overheden zijn divers, soms verplicht verwijderen en in andere gevallen het verplicht blijven liggen bij kruising infrastructuur. Onzekerheid over omgang met particulieren die geen toestemming willen geven voor het verwijderen.
	641241	Heeft zo'n 450 kilometer buiten gebruik gestelde of gereserveerde leidingen. Sinds 2022 na een beleidswijziging project gestart om al deze leidingen in beginsel daadwerkelijk uit de grond te halen. Eisen Wibon en Asbestregelgeving behoeften nadere toelichting. Verkoop lege leiding aan particulieren wordt niet toegestaan om particulieren niet met de verantwoordelijkheid van (zelfs) gedämmerde leidingen te belasten.
	641247	Exploitant heeft voorbereidingen gestart voor het verwijderen van de 3 buiten gebruik zijnde Bevb-leidingen in de regio Donkerbroek-Hemrik. Afhankelijk van de projectvoortgang mogelijk een herinspectie in 2024 (ILT samen met SodM).
	641251	Offshore/onshore-leiding die uit bedrijf wordt genomen. Monitoring en toezicht op het verwijderen loopt door gezamenlijke actie SodM/ILT. In 2024 wordt verwacht dat de leiding daadwerkelijk uit de grond wordt gehaald.
	641253	Een omleggingsproject is gevolgd. Hierbij zijn leidingen verwijderd of gedämmerd blijven liggen. Procedures en werkzaamheden voldoen aan de getoetste eisen. Asbestonderzoeken worden uitgevoerd, nogmaals de bevestiging dat asbest sporadisch en alleen in bochten wordt aangetroffen. Verwijderen wordt gemeld bij de ILT.
	641252	In 2021 heeft de ILT al een objectinspectie naar aanleiding van een melding tot omligging van een leiding uitgevoerd. Destijds geconstateerd dat er volgens de eisen en eigen procedures werd gewerkt. Exploitant heeft specifiek procedure voor buiten gebruik stellen waarbij de definities van de NEN (tijdelijk en permanent) worden gehanteerd. Via een Management of Chance is geborgd dat de relevante procedures worden gevolgd. Dat is inclusief onderzoek, melden en aanpassen data van het REV.
	641255	Betreft een exploitant met leidingen die ook onder de Mijnbouwwet vallen. Inspectie is samen met SodM uitgevoerd. Er is 110 kilometer leiding met status 'Out of Service'. Deze leidingen zijn schoongemaakt en onder stikstof. Beheer en onderhoud volgens het PIMS. Na 1 jaar wordt de leiding gemeld bij de ILT. Gesuspendeerde leidingen worden tot nu toe niet verwijderd. Op grond van de eisen van de Mijnbouwwet wordt er een meerjarenplan van aanpak opgesteld om tot ontmantelen en verwijderen van assets over

		te gaan. Dossieronderzoek van recente gesuspendeerde leidingen was in orde (inclusief schoonmaken en droograpporten).
	660252	In VBS-document zijn procedures voor tijdelijk of permanent verwijderen opgenomen.
	660254	In 2023 is er 700 meter verwijderd en momenteel loopt een omlegging/verwijdering van 7 kilometer. Voor buiten gebruik stellen wordt ook hier gehanteerd dat de leidingen worden geconserveerd en onder stikstof worden beheerd. Leidingen die buiten bedrijf worden gesteld volgen een vaste procedure waarbij alle risico's worden beoordeeld. Dit is ook gebleken uit een objectinspectie.
	660261	Exploitant blijkt de organisatie te hebben opgesplitst, daarmee ook verkoop van 1 leiding. Er is nu sprake van 2 exploitanten. In 2024 zal er eerst bij beide een initiële inspectie worden gehouden. Wijziging is niet gemeld bij de ILT, dat is een tekortkoming Bevb.
	660262	Exploitant heeft alleen operationele leidingen. Wel is gebleken dat de data in het REV onvolledig is.
	660357	Exploitant heeft enkele tijdelijk buiten bedrijf gestelde leidingen. Dit betreffen reserveleidingen. Van de twee zijn drie zelfs nooit operationeel geweest. Leidingen worden beheerd volgens het VBS. In het VBS-document zijn de leidingen benoemd. Tijdens de inspectie is gecontroleerd en geconstateerd dat de leidingen worden beheerd idem als de operationele leidingen. Halfjaarlijks wordt ook overdruk gemonitord. Naam eigenaar en status leidingen zijn (zoals bij meerdere) niet actueel in het REV.
	660358	Exploitant heeft 1 operationele leiding met een langdurig levercontract. Buiten gebruik stellen of andere wijziging is op dit moment niet relevant.
	660360	Exploitant heeft veel operationele leidingen en ook veel buiten gebruik gestelde leidingen. Door exploitant is geen transparant overzicht te geven van de status van haar leidingen. Daardoor is niet vast te stellen of alle buiten gebruik gestelde leidingen op de juiste wijze zijn geconserveerd en of ze op de juiste wijze worden onderhouden. Het beleid is erop gericht om leidingen te laten liggen met het oog op eventueel het hergebruik of verkoop. Exploitant krijgt een interventie wegens onvoldoende inzicht en transparantie met betrekking tot de buiten gebruik gestelde leidingen, de zorgplicht voor de integriteit kan daardoor niet worden aangetoond.
	660386	Exploitant heeft 3 leidingen die al sinds 2011 buiten gebruik zijn gemeld. De leidingen hebben mogelijk op termijn nog een economische waarde en blijven liggen in Rotterdamse leidingstroken. Leidingen geconserveerd onder stikstof, KB etcetera blijft aanwezig. Beheer en onderhoud is volgens de operationele leidingen. Opnieuw in gebruik name kan alleen via een MOC.
	660387	Betreft een exploitant met leidingen die ook onder de Mijnbouwwet vallen. Gelet op de eisen van de Mijnbouwwet en de prioriteit voor decommissioning bij SodM zal in 2024 een gezamenlijke inspectie worden gedaan.

	660388	Betreft een exploitant met leidingen die ook onder de Mijnbouwwet vallen. Gelet op de eisen van de Mijnbouwwet en de prioriteit voor decommissioning bij SodM zal in 2024 een gezamenlijke inspectie worden gedaan.
	660389	Betreft een exploitant met leidingen die ook onder de Mijnbouwwet vallen. Gelet op de eisen van de Mijnbouwwet en de prioriteit voor decommissioning bij SodM zal in 2024 een gezamenlijke inspectie worden gedaan.

5. Stand van de naleving

Uit de inspecties concludeert de ILT dat de stand van de naleving goed is.

Bij 2 exploitanten van de 14 bleek het inspectiethema niet relevant omdat er alleen enkele operationele leidingen aanwezig zijn.

Van de relevante inspecties bleken 11 van de 12 exploitanten de procedures en de naleving ervan goed op orde te hebben.

In 1 geval is een overtreding van het Bevb geconstateerd waartegen een handhavingstraject is opgestart. Het gaat om het niet voldoende transparant in beeld hebben van (buiten gebruik gestelde) leidingen en de staat van beheer en onderhoud die wordt verricht. Daarmee wordt niet aan de zorgplicht voldaan.

6 Conclusies

Uit de inspecties en de gesprekken met de exploitanten zijn een aantal signalen naar voren gekomen die hieronder worden besproken.

Implementatie eisen Bevb/NEN

De eisen en definities met betrekking tot het tijdelijk buiten gebruik stellen en het permanent buiten gebruik stellen zijn in alle gevallen wel in het VBS-document of onderliggende procedures vastgelegd.

Weinig stimulans tot daadwerkelijk verwijderen van de buiten gebruik gestelde leidingen

Volgens de NEN moeten permanent buiten gebruik gestelde leidingen worden verwijderd. Door de exploitanten wordt in veel gevallen gesteld dat de leiding 'voor langere tijd' buiten gebruik zijn gesteld, met het oog op het mogelijk ooit weer in gebruik te kunnen nemen of de leiding te verkopen. In de praktijk zijn er geen tot weinig gevallen naar voren gekomen waar leidingen weer in gebruik zijn genomen. Als de leidingen adequaat worden beheerd zijn er weinig tegenargumenten te vinden om fysiek verwijderen af te dwingen, maar is het wel een gewetensvraag of onnodig ruimtebeslag nog acceptabel is. Het is gebleken dat er veel vragen zijn over de wettelijke verplichtingen. Feit is dat een verplichting tot fysiek verwijderen (naast het uitgangspunt van de NEN) of juist de plicht om een leiding te laten liggen in verschillende wetgeving/vergunningen kan zijn opgenomen. Bijvoorbeeld een aanlegvergunning, een vergunning op grond van de Waterwet of afgesloten private overeenkomsten. Wel lijkt de ter zake relevante wet- en regelgeving en publieke en private ligrechten in essentie allemaal te verplichten tot het verwijderen van permanent buiten gebruik gestelde leidingen.

Er zijn in dit kader een aantal zaken te benoemen die een exploitant hierbij zou kunnen betrekken.

Ten eerste hoeft het ruimtelijk ordeningsbevoegde gezag onder de Omgevingswet geen 3 jaar meer te wachten voordat de ruimtelijke bescherming kan worden opgeheven.

Ten tweede is de Mijnbouwwet sinds 2021 aangepast met daarin een meer expliciete rapportage- en afwegingsplicht tot het fysiek verwijderen van assets en buisleidingen.

Bekendheid externe wetgeving, Asbest, Wibon, VBOR

Gebleken is dat er vragen waren over de verplichting rondom asbest. Met name omgaan met asbest in coating van leidingen en werken in asbestwegen. Hiervoor is door de vakgroep Asbest van de ILT een infoblad opgesteld.

Daarnaast bleek onbekendheid met de eisen vanuit de Wibon voor achtergelaten buisleidingen. In afstemming met de toezichthouder, Rijksinspectie Digitale Infrastructuur (RDI), is de tekst in het 1e hoofdstuk van dit rapport opgesteld.

Als laatste kan gemeld worden dat ook de VBOR van de gemeente Rotterdam eisen stelt aan melden en toestemming voor buiten gebruik gestelde leidingen. Vanuit de exploitanten en het Leidingbureau Rotterdam is gebleken dat hier onvoldoende aan wordt voldaan.

Melden wijzigingen bij ILT en datakwaliteit van het REV

In het verleden heeft de ILT weinig aandacht besteed aan het actief handhaven van de meldingsplicht van artikel 9 Bevb. Wel was er een meldingsformulier op de website, maar de indruk is dat de meldingsplicht niet door iedereen altijd consequent is uitgevoerd.

Daarnaast is gebleken dat de status van de leidingen zoals die in het Register Externe Veiligheid (REV) zijn opgenomen niet altijd overeenkomt met de werkelijkheid. Dit is een erfenis van de data die in het RRGs (Risiko Register gevaarlijke stoffen en Risicokaart) was opgenomen en is overgezet naar het REV. Onder het regime van het RRGs (gebaseerd op het Registratiebesluit externe veiligheid) was de minister IenW verantwoordelijk voor de gegevens van de buisleidingen op de risicokaart.

Het beleid daaromtrent was altijd gebaseerd op afspraken met de buisleidingexploitanten om zelf hun data aan het RRGs door te geven of rechtstreeks te uploaden. Sinds 2023 is het RRGs vervangen door het REV. De verantwoordelijkheid van de minister voor de data is (ook onder de Ow) gebleven. Ook het beleid om exploitanten vrijwillig te laten aansluiten en hun data actueel te houden is niet gewijzigd. Dit kan natuurlijk worden aangevuld (wat in verleden ook enkele malen is gebeurd) met een periodieke actualisatie. De ILT heeft geen toezichhoudende taak of anderszins taak met betrekking tot het REV. Duidelijk is wel dat er een afhankelijkheidsrelatie is tussen de meldingen bij de ILT en het bijwerken van de data van het RRGs/REV. De ILT gebruikt de data van het REV wel bij de voorbereiding van toezicht op de exploitanten en is gebaat bij een goede datakwaliteit, dit geldt natuurlijk ook voor het doel van het REV.

Op dit moment is de status (buiten gebruik, operationeel) in het REV onvoldoende betrouwbaar.

8. Aanbevelingen

1. Er zijn slechts enkele objectinspecties uitgevoerd. Aanbevolen wordt om bij toekomstige meldingen meer controles op de daadwerkelijke uitvoering uit te voeren. Hiervoor is in het jaarplan 2024 al tijd ingeruimd.
2. Op grond van de Mijnbouwwet heeft SodM ook een taak op het gebied van buiten gebruik stellen en verwijderen. Er zijn 8 exploitanten in Nederland met leidingen die zowel onder toezicht van de ILT als het SodM vallen. Aanbevolen wordt om op dit onderwerp de werkzaamheden van de toezichthouders verder af te stemmen. Overleg hierover is met SodM opgestart.
3. Het adequaat melden van wijzigingen zal beter gecommuniceerd en afgedwongen moeten worden. Aanbevolen wordt om bij de branchevereniging (Velin) hiervoor aandacht te vragen. Aanvullend kan de ILT een informatieblad opstellen over de manier waarop gemeld moet worden en wanneer een melding nodig is.
4. De datakwaliteit van het REV is onvoldoende. Aanbevolen wordt om de verantwoordelijke beleidsdirectie en de beheerder van het REV hierover een signaal te sturen. Aanvullend kunnen afspraken worden gemaakt over het doorzetten van meldingen die bij de ILT binnenkomen naar de beheerder van het REV.

Bijlage 1: Infoblad asbest (februari 2024)

Overzicht Asbest wet- en regelgeving in relatie met Buisleidingen voor transport van gevaarlijke stoffen

Inventarisatie

Asbest kan op verschillende plaatsen in buisleidingen en aanverwante zaken voorkomen. Op grond van het asbestverwijderingsbesluit 2005 (AVB 2005) is geregeld dat voorafgaand aan de sloop (verwijdering) of onderhoud een asbestinventarisatie moet worden uitgevoerd aan objecten of bouwwerken van voor 1994. Belangrijk is dat een dergelijke inventarisatie maximaal 3 jaar geldig is. Na die termijn moet weer een actualisatie (nieuwe) inventarisatie worden uitgevoerd.

Op grond van het AVB 2005 is er geen saneringsplicht als er geen onderhoud of sloop plaats vindt. Dus als een leiding blijft liggen zonder dat er iets mee gebeurt, hoeft er geen asbestinventarisatie of sanering plaats te vinden.

Verwijdering

Het bevoegd gezag voor de verwijdering van asbest is verdeeld over 2 bevoegde instanties: de ILT of de gemeente/Omgevingsdienst. Deze 2 instanties stellen verschillende eisen aan het melden van de asbestsanering.

Als het gaat om de verwijdering uit objecten (alle vormen van voertuigen, maar ook installaties en speciaal aangewezen andere objecten zoals buisleidingen die niet horen tot de nutsvoorzieningen (aansluitingen naar particulieren)) dan is de ILT het bevoegde gezag. Op grond van het AVB 2005 is formeel geen melding van sloop of onderhoud vereist, maar het wordt wel aanbevolen om die [activiteiten bij de ILT te melden](#). Daarnaast moeten de inventarisatie en verwijderingsactiviteiten altijd via het Landelijk Asbestvolgsysteem (LAVS) worden gemeld. Hierdoor weet ook de Nederlandse Arbeidsinspectie wanneer asbestwerkzaamheden plaats vinden.

Als het gaat over verwijdering van bouwwerken, dan is de gemeente/Omgevingsdienst het bevoegd gezag. Via het LAVS en het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) moeten die activiteiten worden gemeld.

Wat tot bouwwerken hoort is gedefinieerd in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). Tot een bouwwerk horen ook die installaties in het bouwwerk die dienen voor het functioneren van het bouwwerk. Denk daarbij aan CV-installaties en liften die ervoor zorgen dat mensen in een gebouw kunnen werken. Een installatie om bijvoorbeeld elektriciteit op te wekken of om gas te behandelen worden niet geacht te horen tot het functioneren van het bouwwerk. Deze staan wel in een gebouw, maar maken niet dat het gebouw niet functioneert als die installaties niet aanwezig zijn.

Voor grootschalige activiteiten bij buiten gebruik gestelde buisleidingen kan het dus zijn dat er 2 bevoegde instanties zijn: de ILT voor de leidingen en de technische installaties en de gemeente/Omgevingsdienst voor de gebouwen (denk aan gasreducerstations enzovoorts).

In het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) artikel 2.29 worden omgevingsplanactiviteiten met betrekking tot bouwwerken benoemd waarvoor geen omgevingsvergunning vereist is. Hieronder vallen ook ondergrondse buis- en leidingstelsels (Bbl artikel 2.29 onder p sub 4) met uitzondering van buisleidingen als bedoeld in artikel 3.101 van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal). Dit betekent dat de ILT het bevoegd gezag is voor activiteiten aan buisleidingen die vallen onder artikel 3.101 van het Bal (voorheen het Besluit externe veiligheid buisleidingen, Bevb). De gemeente/omgevingsdienst is het bevoegd gezag voor activiteiten aan buisleidingen die niet onder Bal artikel 3.101 vallen.

In het verleden zijn ook buisleidingen van asbestcement (AC) gebruikt. Voor de verwijdering van en het onderhoud aan deze AC-leidingen is een algemene werkwijze opgesteld in samenwerking met de toenmalige arbeidsinspectie. Dit is beschreven in het zogenaamde "rode boekje". De hierin beschreven werkwijze werd tot 2021 gehanteerd. In 2021 zijn de werkwijzen herzien. De activiteiten vallen nu onder het 'AC-Werkplan'. Dit AC-werkplan beschrijft het veilig werken met asbestcementleidingen in het ondergrondse openbare waterleiding- en gasnet, tot aan de meter en tot en met een inwendige diameter van 500 millimeter. Als volgens dit werkplan wordt gewerkt dan wordt voldaan aan de eisen voor het maken van aanboringen aan AC-leidingen, het verwijderen en het onderhouden van AC-leidingen.

Saneringen

Voorafgaand aan een sanering moet een asbestinventarisatie worden uitgevoerd. Hierbij moet aandacht zijn voor alle pakkingen (moffenkit bij AC leidingen) die in de leiding kunnen zitten, alle afsluiters en andere tussenvoegingen in de leidingen (denk aan pompen, splitsingen, gasontvangstation enzovoorts). Daarnaast moet ook de bitumen coating van de leidingen onderzocht worden op asbest. Voor de AC-leidingen geldt dat dit moet worden uitgevoerd op basis van het 'AC-werkplan'.

Let op bij het opstellen van het asbestinventarisatierapport dat de eigenaar zelf aangeeft wat geïnventariseerd moet worden. Maak dit zo specifiek mogelijk. Denk bijvoorbeeld aan het aangeven dat elke bocht in de leiding apart geïnventariseerd moet worden.

Als aan de hand van specificaties en documentatie van een buisleiding, inclusief appendages zoals bijvoorbeeld afsluiters en pompen, voor zowel de aanleg als de operationele (onderhouds)historie, met voldoende zekerheid kan worden aangetoond dat er geen asbest gebruikt is dan is een asbest inventarisatie niet nodig.

Als er delen na 1994 zijn geïnstalleerd of gereviseerd dan kunnen die delen uitgesloten worden van de inventarisatie (na 1994 mag er namelijk geen asbest meer zijn toegepast).

Algemeen geldt: bij twijfel doe een asbestinventarisatie

In het asbestinventarisatierapport moet aangegeven worden onder welk regime de delen van de leiding gesaneerd moeten worden.

Als AC leidingen worden gesaneerd, dan gelden specifieke voorwaarden. De leidingen moeten zonder breuk (alleen de eerste start breuk) uit de grond worden genomen en direct afgevoerd worden naar de opslag plek. Tussendoor op de grond leggen is niet toegestaan omdat dan besmetting kan optreden. Aan het eind van de werkdag (als het afval niet direct wordt afgevoerd) moet het asbestafval achter een hek in een afgesloten container worden opgeslagen. Het asbest moet altijd in een big bag in de container worden geplaatst. De big bag moet dicht zijn. Bij de afvoer moet de big bag luchtdicht zijn afgesloten. Deze container moet binnen twee weken worden afgevoerd naar een erkende verwerker van asbestafval.

De afgifte aan de verwerker moet met een afvalbegeleidingsbrief plaats vinden. Hierop is onder andere aangegeven de aard en herkomst van het afval, de ontdoener van het afval en de vervoerder. Alle betrokken partijen ondertekenen het formulier en geven daarmee aan het formulier naar waarheid te hebben ingevuld.

Hergebruik en sanering bij derden

Op grond van de REACH verordening (deze verordening regelt wat er mag gebeuren met voorwerpen waaraan asbest opzettelijk is toegevoegd) is het verboden om voorwerpen, waaraan opzettelijk asbest is toegevoegd, in de handel te brengen. Hierdoor is het niet toegestaan om bijvoorbeeld afsluiters of pompen waarin asbestpakkingen zitten over te dragen aan een andere onderneming voor hergebruik. De eigenaar van het asbest houdende voorwerp moet dezelfde blijven, maar het voorwerp hoeft niet op dezelfde locatie te blijven.

Op grond van het AVB 2005 moet voorafgaand aan de sloop of onderhoud het aanwezige asbest te zijn verwijderd. Hierdoor moet het asbest verwijderd worden op de locatie waar het product, waarin asbest is toegepast, aanwezig is. Dit betekent dit dus dat als er bijvoorbeeld een asbest houdende afsluiter aanwezig is, deze op de locatie moet worden gesaneerd. Daarna kan de afsluiter aan een derde partij worden verkocht, of kan het worden afgevoerd. Als een sanering op locatie niet mogelijk is, bijvoorbeeld vanwege gevaarlijke werkomstandigheden, kan in overleg met de ILT besloten worden om de asbesthoudende voorwerpen naar een andere locatie over te brengen.

Asbestwegen

Bij het verwijderen van een leiding kan ook de Bodemwetgeving en/of het Besluit asbestwegen van toepassing zijn. Het Besluit asbestwegen gaat uit van de functie van de ondergrond en niet van de samenstelling ervan. De samenstelling van de ondergrond is wel het uitgangspunt voor de Wet Bodembescherming (WBB). Als er minder dan 50% bodemvreemd materiaal in de bodem zit dan is de Bodemwet van toepassing. Bij 50% of meer bodemvreemd materiaal gaat het over toegepaste bouwstoffen.

In het verleden was asbest op grote schaal aanwezig in puin en puingranulaat waarmee wegen zijn aangelegd. Bij deze wegen is het Besluit asbestwegen van toepassing. De functie 'weg' kan betrekking hebben op parkeren, lopen, stallen van fietsen enzovoorts. Er wordt hierbij geen onderscheid gemaakt tussen openbaar of particulier terrein.

Daarnaast is in de omgeving van de gemeenten Harderwijk en Goor het afval van asbestfabrieken gebruikt voor de aanleg van wegen. Hier kan de asbest concentratie erg hoog zijn. Bewoners in deze 2 regio's waren uitgenodigd om op kosten van de overheid hun weg te laten saneren. Het kan echter voorkomen dat dit niet is gedaan.

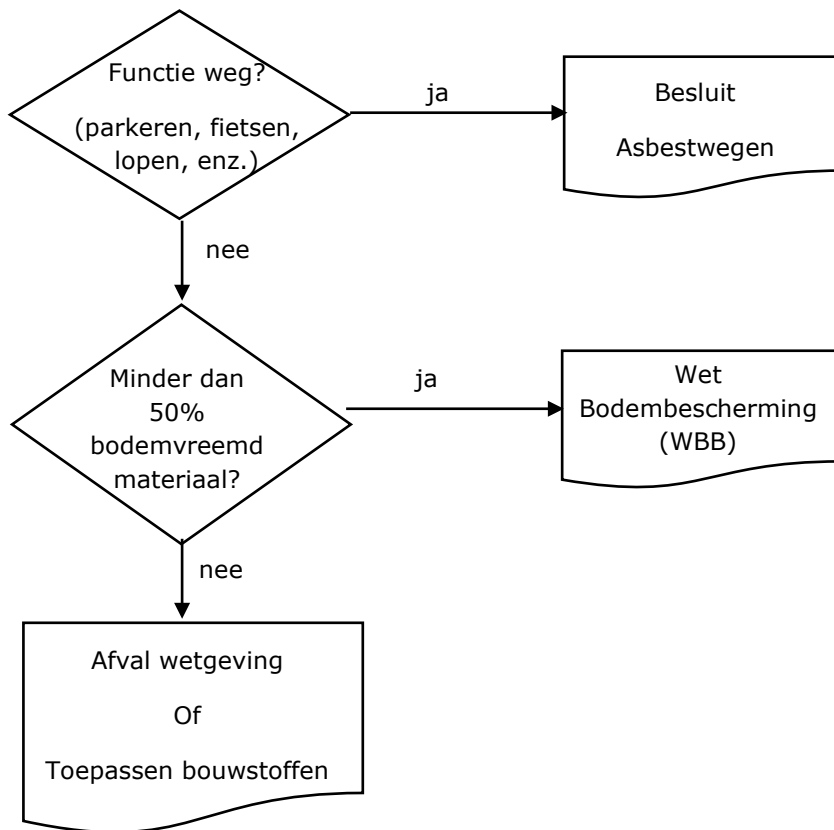
Degene die activiteiten aan een weg uitvoert waarin asbest zit, moet dit melden aan de ILT (niet of te laat melden is strafbaar). Het melden kan via het LAVS. Bij de melding moet een bodemonderzoek rapport worden bijgevoegd.

Ook de planning voor de activiteiten is van belang. Na de melding volgt een brief van de ILT met eventueel nadere eisen of voorschriften.

Als slechts een deel van de weg wordt ontgraven, dan kan het zijn (afhankelijk van de situatie) dat de ILT de eigenaar van de weg aanschrijft voor de volledige sanering van de weg. Dit kan aan de orde zijn als de weg niet duurzaam is afgedekt.

In tegenstelling tot de Wet Bodembescherming (WBB) gaat het Besluit asbestwegen uit van de functie van de grond en niet van de samenstelling. Ook geldt voor asbestwegen dat na het ontgraven van de weg, het vrijkomende asbesthoudende materiaal niet terug geplaatst mag worden. Dit in tegenstelling tot de WBB, die wel een tijdelijke uitnameregeling kent. Als een weg ook voldoet aan de criteria van de Bodemwetgeving (minder dan 50% bodemvreemd materiaal), dan geldt nog steeds de bepaling van het Besluit asbestwegen. Daardoor is terugplaatsing niet mogelijk.

Als de leiding door een weg en een stuk niet-weg loopt, dan moet bij zowel het WBB bevoegd gezag als bij de ILT een melding worden gedaan. Zodra bekend is dat de weg asbest bevat moet dit gemeld worden. Bij te laat melden kan een Proces Verbaal of een last onder dwangsom worden opgelegd. Dit is met name om verdere blootstelling aan asbest tegen te gaan.



Dit is een uitgave van de

Inspectie Leefomgeving en Transport

Postadres : Postbus 16191
2500 BD Den Haag

Telefoon : 088 489 00 00

Website : www.ilent.nl

Twitter/Instagram : @inspectieLenT