



**Vertrekpunt voor de provinciale visie op de
doorwerking van het externeveiligheidsbeleid
in ruimtelijke plannen**

januari 2006

Titel: Vertrekpunt voor de provinciale visie op de doorwerking van het
externeveiligheidsbeleid in ruimtelijke plannen

Versie: januari 2006

Inhoudsopgave

1.0 Aanleiding	blz. 6
2.0 Vertrekpunt voor de provinciale beleidsvisie op EV in RO	blz. 8
3.0 Gevolgen van de beleidsvisie	blz. 10
Bijlage 1 Europese en nationale wet- en regelgeving	blz. 11
Bijlage 2 Verkenning beleidsvisie EV	blz. 12
Bijlage 3 Toelichting op de beleidsvisie	blz. 20

Inleiding

Voor u ligt het vertrekpunt voor het ontwikkelen van de provinciale visie op de doorwerking van het externeveiligheidsbeleid in ruimtelijke plannen.

In het eerste hoofdstuk leest u de aanleiding. Daarna leest u in hoofdstuk 2 het vertrekpunt voor de provinciale visie. De financiële en personele gevolgen van het vertrekpunt zijn beschouwd. De gevolgen zijn beschreven in hoofdstuk 3.

Na de vaststelling van de provinciale visie is de belangrijkste vervolgactiviteit het schrijven van de paragraaf Externe Veiligheid voor het derde Provinciaal Omgevingsplan (POP-3).

1.0 Aanleiding

Wat is het externeveiligheidsbeleid?

Het externeveiligheidsbeleid zoomt in op de risico's van het grootschalige gebruik, transport en opslag van gevaarlijke stoffen. Bij de rampzalige effecten daarvan, zoals brand, explosie en gaswolk, zullen aanwezigen in de omgeving van de risicobron kunnen sterven. Deze risico's volledig willen beheersen, is een onmogelijkheid, niet alleen feitelijk maar ook uit financieel oogpunt. We leven immers in een risicosamenleving. Wel kunnen we risico's in beeld brengen, ze normeren en ze reduceren. Daarnaast kunnen we de risico's transparant maken en ze betrekken bij ruimtelijke ordeningsbesluiten.

Naar aanleiding waarvan wordt de beleidsvisie ontwikkeld?

Er zijn verschillende ontwikkelingen die samen de aanleiding vormen voor de voorgestelde ontwikkeling van de provinciale beleidsvisie op de doorwerking van het externeveiligheidsbeleid in ruimtelijke plannen. Deze ontwikkelingen zijn in willekeurige volgorde:

- Europese en nationale regelgeving, waardoor het verplicht is om Externe Veiligheid te betrekken bij RO-besluiten.
- Het uitvoeringsprogramma Externe Veiligheid 2004 – 2005. Hierin is het project “beleidsvisie EV” opgenomen. Dit project heeft niet geleid tot de beleidsvisie. De verkenning is uitgevoerd. Deze heeft knelpunten en dilemma's gesignaleerd, uitgangspunten genoemd en aanbevelingen gedaan.
- Het uitvoeringsprogramma Externeveiligheidsbeleid 2006 – 2010. Hierin is één van de belangrijkste projecten de doorwerking van Externe Veiligheid in de RO. Voor de consistente uitvoering daarvan is de transparante visie op die doorwerking een voorwaarde.
- Het signaal van enkele gemeenten. Zij hebben aangegeven dat ze de provinciale visie hebben gemist.
- En last but not least de vragen van collega (gemeente)ambtenaren. Voorbeelden daarvan zijn:
 - In dit ruimtelijk plan is Externe Veiligheid aan de orde. Wij vinden het onbelangrijk en stellen voor geen uitgebreide verantwoording te schrijven. Gaan jullie akkoord?
 - In welke situatie is Externe Veiligheid de bepalende factor in de besluitvorming?
 - De regionale brandweer heeft ons haar advies over de bestrijdbaarheid van de calamiteit en de zelfredzaamheid van de potentiële slachtoffers gegeven. Is dat een zwaarwegend advies?

In de bijlagen 1 en 2 leest u de toelichting op deze ontwikkelingen.

Wat is de samenhang met het uitvoeringsprogramma externeveiligheidsbeleid voor de periode 2006 - 2010?

De ontwikkeling van de beleidsvisie is één van de projecten van het uitvoeringsprogramma. Het project staat daarin gepland voor 2006 en de kosten komen ten laste van het programma.

Binnen het uitvoeringsprogramma is aan de visie een prominente plaats toegekend. Het volledige programma beoogt dat de provincie en de gemeenten de specialistische taken van het externeveiligheidsbeleid efficiënt uitvoeren. Dit wordt gerealiseerd door provinciale

deskundigheid ten behoeve van gemeenten in te brengen in het steunpunt Externe Veiligheid Groningen. Dit steunpunt zal de gemeenten adviseren over de doorwerking van het beleid in ruimtelijke plannen. De provinciale visie zal de medewerkers van het steunpunt houvast bieden bij die advisering. Het steunpunt zal ook hulpmiddelen ontwikkelen voor de uitvoering van het beleid en het zal assisteren bij het ontwikkelen van de (gemeentelijke) beleidsvisionen op Externe Veiligheid.

2.0 Vertrekpunt voor de provinciale beleidsvisie EV in RO

Naar aanleiding van - in de hoofdstuk 1 - beschreven ontwikkelingen wordt hieronder (in de wij-vorm van GS) het inhoudelijke vertrekpunt voor de provinciale visie op de doorwerking van het externeveiligheidsbeleid in ruimtelijke plannen.

Dit vertrekpunt sluit aan op en is de uitwerking van onze missie:

“Een economisch sterke, maatschappelijk betrokken en ook veilige provincie”.

Voor de uiteindelijke visie op de doorwerking van het externeveiligheidsbeleid in de ruimtelijke plannen hanteren wij de volgende uitgangspunten:

Risicokaart

De risico-informatie in de ruimtelijke plannen is consistent met de gegevens van de Risicokaart.

Risiconormering

Wij respecteren de nationale normen voor het plaatsgebonden risico. In geval van normoverschrijding zullen wij het ruimtelijke plan afwijzen.

Wij hanteren geen norm voor het groepsrisico. Een hoog groepsrisico is geen zelfstandige reden om het ruimtelijke plan af te wijzen.

Risicoverantwoording

De risico's van risicobronnen¹ zullen wij verantwoorden in het ruimtelijke plan. Hierin zullen wij de economische, de maatschappelijke en de veiligheidsbelangen helder weergeven. Onze risicoverantwoording mag niet verworden tot een verantwoording achteraf. Wij zullen de belangen vroegtijdig in de planvorming afwegen en de procedurele afspraken van de Veiligheidstoets eerbiedigen.

Specifiek beleid m.b.t. risicobronnen

Wij willen de invloedsgebieden van risicobronnen samenvoegen, opdat per saldo een groot Gronings areaal gevrijwaard blijft van dergelijke invloedsgebieden. Dit betekent het samenbrengen van de productie en het gebruik van gevaarlijke stoffen. Bij nieuw vestiging van risicobedrijven geven wij prioriteit aan de vestiging op de bovenregionale bedrijventerreinen². LPG-stations kunnen worden verplaatst naar wegen die op de Risicokaart staan.

In de ruimtelijke plannen waarin nieuwe kavels worden bestemd voor risicobedrijven zullen wij een extra afweging vragen, waarin de beschikbare locaties in de gemeente en de buurgemeenten worden beschouwd.

¹ Bronnen die zijn opgenomen in het Register risicosituaties gevaarlijke stoffen.

² Eemspoort, Driebond-Oost, Westpoort, Zernike Science park, Kranenburg 1 en 2 (gemeente Groningen), Nesciolaan (gemeente Haren), Rengers en Sappemeer Oost (gemeente Hoogezand-Sappemeer), Westerbroek (gemeente Slochteren), Leeksterhout-Noord (gemeente Leek), De Gouden Driehoek, RSCG-Noord (gemeente Menterwolde), De Dallen en RSCG-Noord (gemeente Veendam), Hoogbrug en Nieuw terrein A7 (gemeente Winschoten), Eemshaven (gemeente Eemshaven), Oosterhorn, Koveltemp en Farmsumerhaven (gemeente Delfzijl), Fivelpoort (gemeente Appingedam) en Bedrijvenpark Zuid Groningen (gemeente Vlagtwedde).

Specifiek beleid m.b.t. zelfredzaamheid

Wij trachten te voorkomen dat nieuwe gebouwen³ voor minderjarigen, ouderen, zieken of gehandicapten worden opgericht in invloedsgebieden. Ook nieuwe hoogbouw⁴ in invloedsgebieden zullen wij trachten te voorkomen. In ruimtelijke plannen met kavels hiervoor zullen wij een extra afweging vragen, waarin de beschikbare locaties in de gemeente worden beschouwd.

Risicocommunicatie met de burgers

Wij zijn voorstander van toegankelijke risico-informatie in ruimtelijke plannen. Een kaart met invloedsgebieden in de bijlage van het bestemmingsplan draagt daartoe bij.

Voor de vaststelling van onze ruimtelijke plannen zullen wij nagaan welke burgers in de invloedsgebieden wonen. Wij zullen die burgers schriftelijk informeren.

Rol als middenbestuur

De doorwerking van het externeveiligheidsbeleid in ruimtelijke plannen zullen wij op vier manieren begeleiden. Wij zullen

1. beleidsinstrumenten voor gemeenten ontwikkelen⁵,
2. volgen in hoeverre de gemeenten de doorwerking van het externeveiligheidsbeleid zorgvuldig uitvoeren (daarbij zijn de wet- en regelgeving en de bovenstaande uitgangspunten onze maatstaf),
3. een adviescommissie voor zorgvuldige EV-planning instellen (deze commissie zal op verzoek van gemeenten een second opinion geven op de afweging van de economische, de maatschappelijke en de veiligheidsbelangen in ruimtelijke plannen),
4. onevenwichtigheden in het Rijksbeleid melden aan het Rijk.

³ Crèches, scholen, bejaardencentra, verzorgingshuizen, ziekenhuizen, dorpshuizen, multifunctionele voorzieningen, etc.

⁴ Gebouwen met x verdiepingen en hoger.

⁵ Het Steunpunt Externe Veiligheid Groningen heeft hierbij het voortouw.

3.0 Gevolgen van het vertrekpunt

De Rijksoverheid heeft de onderwerpen van het externeveiligheidsbeleid breedvoerig en diepgaand behandeld. Dit beleid is de afgelopen jaren gebruikt.

Het vertrekpunt plaatst enkele aanvullende accenten. De uitgangspunten zijn toegelicht in bijlage 3. Tevens is nagegaan of de standpunten die we in de afgelopen jaren hebben ingenomen, met het vertrekpunt weer zouden worden ingenomen. Dit is het geval en is toegelicht in bijlage 3. Ook de financiële en de personele gevolgen zijn beschouwd. Deze zijn hieronder aangegeven.

Financiële gevolgen

Het project waarmee de beleidsvisie in 2006 wordt ontwikkeld en uitgedragen, is opgenomen in het uitvoeringsprogramma externeveiligheidsbeleid 2006 – 2010. De projectkosten, € 40.000,- komen ten laste van het uitvoeringsprogramma. De ontwikkeling van de visie heeft geen financiële gevolgen voor de provinciale begroting.

De provinciale accenten van het vertrekpunt verplichten niet tot het saneren van bestaande situaties. Wij hoeven geen geld te reserveren voor dergelijke saneringen.

Het vertrekpunt stelt ook de instelling van een provinciale adviescommissie voor zorgvuldige EV-planning voor. De leden zitten daarin op persoonlijke titel en zonder vergoeding.

Personele gevolgen

Voor het ontwikkelen van het provinciale beleid, het uitdragen en het uitvoeren daarvan is voldoende personele capaciteit in het Steunpunt Externe Veiligheid Groningen (onderdeel van het uitvoeringsprogramma externeveiligheidsbeleid 2006 - 2010) opgenomen.

Bijlage 1 Europese en nationale wet- en regelgeving

De Europese Post-Seveso regelgeving is rechtstreeks werkende regelgeving. In ruimtelijke plannen eist zij ruimtelijke scheiding tussen risicobronnen en bevolkte gebieden. De nationale overheid heeft dit ingepast in haar eigen externeveiligheidsbeleid en aldus invulling gegeven aan de Europese regelgeving.

De bekendste exponenten van de nationale wet- en regelgeving op het terrein van de Externe Veiligheid zijn:

- Besluit externe veiligheid inrichtingen
- Regeling externe veiligheid inrichtingen
- Besluit risico zware ongevallen
- Besluit registratie risicosituaties gevaarlijke stoffen
- Leidraad Risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen
- Handreiking Groepsrisico

Bijlage 2 Verkenning Beleidsvisie EV

1. Inleiding

Maatschappelijke en economische ontwikkelingen hebben tot gevolg dat externe veiligheidsrisico's moeten worden geaccepteerd. In Europese en landelijke wet- en regelgeving zijn nadere regels opgenomen over externe veiligheid. Zo dienen de economische, de maatschappelijke én de veiligheidsbelangen te worden afgewogen. De wijze waarop dit dient te gebeuren is deels vastgelegd in de landelijke regelgeving. Er is daarin nog veel beleidsvrijheid. Provinciale en gemeentelijke ambtenaren hebben vastgesteld dat zij een provinciale beleidsvisie externe veiligheid missen bij de voorbereiding van de besluiten.

De beleidsvisie externe veiligheid zal de basis vormen voor de paragraaf Externe Veiligheid van het Provinciaal Omgevingsplan III waarin de Provincie Groningen haar externeveiligheidsbeleid vastlegt.

In de notitie wordt de beleidsvisie verkend. Hiertoe zijn enkele casussen besproken met gemeentelijke en provinciale ambtenaren. In hoofdstuk 2 leest u de genoemde knelpunten en dilemma's. In hoofdstuk 3 treft u de uitgangspunten voor de provinciale beleidsvisie die de deelnemers hebben genoemd. Vanuit de casussen hebben de deelnemers ook specifieke aanbevelingen gedaan. Deze zijn opgenomen in hoofdstuk 4.

2. Knelpunten en dilemma's

2.1 Vervoer van gevaarlijk stoffen

De deelnemers aan de verkenning menen dat het vervoer van gevaarlijke stoffen het meest in het oogspringende EV-knelpunt in Groningen is. De transporten vinden plaats over weg, spoor, water en via buisleidingen. Redenen:

- De oriëntatiewaarde van het groepsrisico wordt op sommige trajecten overschreden.
- Het vervoer van gevaarlijke stoffen is onderhevig aan veranderingen in soort, volume en modaliteit.
- Er is vaak onvoldoende zicht op waar, wanneer en hoeveel transport er plaatsvindt.
- De provincie en gemeenten beschikken over relatief weinig middelen en bevoegdheden om het vervoer te reguleren, zeker als dit vergeleken wordt met de middelen en bevoegdheden die men heeft ten aanzien van inrichtingen.

2.1.1 Vervoer over het spoor

Het vervoer van gevaarlijke stoffen over het spoor zorgt voor een aantal knelpunten in onze provincie. Ze concentreren zich vooral in steden Groningen en Delfzijl, waar de oriëntatiewaarde van het groepsrisico wordt overschreden. De marges voor maatregelen zijn hier beperkt omdat het zowel een bestaand risico als bestaande bouw betreft. Daarnaast weegt het maatschappelijk belang van zowel het risico als de bebouwing zwaar. Wegsaneren is geen optie. In stedelijke gebied met de druk op huisvesting zijn uitbreidingen van bebouwing en revitalisatietrajecten onvermijdelijk. Wat betekent dit voor de verantwoording van het GR? Acceptatie van het risico is in wezen onvermijdelijk, waardoor de verantwoording van het GR een papieren exercitie wordt. De mogelijkheden om het groepsrisico langs het spoor te verminderen zijn onder andere de verdere beveiliging van het transport en het weren of

verplaatsen van specifieke kwetsbare objecten uit de risico- en effectgebieden, zoals ziekenhuizen, scholen en verzorgingstehuizen. Extra veiligheidsmaatregelen hebben ook consequenties voor de rest van het spoortraject. M.a.w. bovenlokale of landelijke oplossingen naast of i.p.v. lokale oplossingen.

De deelnemers aan de ambtelijke verkenning zijn van mening dat het lokale bestuur zich moet kunnen verantwoorden binnen de marges waarin zij maatregelen in de buurt van het spoor kan nemen. De risico's van sommige transporten in provincie Groningen zullen lokaal alleen marginaal verbeterd kunnen worden. Structurele verbetering vereist bovenlokale of landelijke maatregelen en investeringen. Bovenlokale maatregelen kunnen bevorderd worden als het lokaal en het provinciebestuur zich gezamenlijk inzetten voor een oplossing.

Voorbeeld van de deelnemers

Nieuwe huisvesting langs het spoor alleen acceptabel wanneer:

- Het uitbreiding of revitalisatie van bestaande locaties betreft;
- Minimaal twee evacuatie routes aanwezig zijn (waarvan 1 tegen meest voorkomende windrichting);
- Geen minder-zelfredzamen worden gehuisvest of specifiek kwetsbare objecten binnen de effectcirkel/veiligheidszone komen te liggen.
- Wanneer tijden voor vervoer worden vastgelegd waarbij de minste mensen aanwezig zijn.

2.1.2 Vervoer van gevaarlijke stoffen over de weg

Het beheersen van de risico's van het vervoer van gevaarlijke stoffen over de weg kan op drie manieren:

- Door het vaststellen van routes voor gevaarlijke stoffen waarbij de route zoveel mogelijk woonkernen mijdt;
- Door inrichtingen met gevaarlijke stoffen alleen toe te laten op locaties waar aan- en afvoerroutes zo min mogelijk door woonkernen hoeft;
- Door het concentreren van bedrijvigheid met gevaarlijke stoffen op bedrijventerreinen. Dit vergemakkelijkt de routing en maakt minder vervoer noodzakelijk (vervoer kan gedeeltelijk tussen inrichtingen plaats vinden binnen het bedrijventerrein).

De deelnemers van de beleidsverkenning zijn van mening dat het belangrijkste probleem hierbij is de personele capaciteit voor de handhaving van de routing.

2.1.3 Vervoer van gevaarlijke stoffen over het water

Het is op dit moment nog te vroeg om beleid vast te stellen ten aanzien van het vervoer door buisleidingen en over het water. De deelnemers verwachten dat de beide onderwerpen op termijn zullen worden opgenomen in de beleidsvisie.

2.1.4 Vervoer van gevaarlijke stoffen door (hogedruk) buisleidingen

Veel transport van gevaarlijke stof, in de vorm van aardgas en condensaten, onttrekt zich letterlijk veelal aan de aandacht van de overheid, niet in de laatste plaats omdat het onder de grond plaatsvindt. Het beheer van de risico's van het leidingennet is voornamelijk in handen

van de transporteurs, i.c. NAM en Gasunie voor wat betreft de zogenaamde hogedruk leidingen en van energieleveranciers als het gaat om de zogenaamde fijndistributie. NAM en Gasunie brengen hun hogedruk leidingen in kaart en stellen kaartmateriaal facultatief ter beschikking aan overheden. Voor een actueel totaal overzicht van het leidingnet en de knelpunten die voortkomen uit veiligheidsoverwegingen zijn deze bedrijven verantwoordelijk. De provincie maakt van ter beschikking gestelde informatie regelmatig gebruik bij de beoordeling van ruimtelijke plannen.

Uit de circulaire 'zoning langs hogedruk aardgastransportleidingen' (1984) en 'Bekendmaking van beleid ten behoeve van de zoning langs transportleidingen voor brandbare vloeistoffen van de K1-K2-K3 categorie' (1991) vloeien bebouwings- en toetsingsafstanden voort voor - vanaf het moment van hun inwerkingtreding - nieuwe situaties. De toetsingsafstand is aan te merken als een soort veiligheidsafstand.

Omstandigheden van planologische, technische of economische aard kunnen echter leiden tot kleinere afstanden, gebiedsafstanden voor zogenaamde gebiedsklassen (van typen gebruik van de omgeving van de leiding).

Gemeenten laten soms na om in hun bestemmingsplanning rekening te houden met de hogedruk leidingen. In dergelijke gevallen kan er gebouwd worden of kunnen activiteiten worden toegestaan binnen de toetsings- en zelfs binnen de bebouwingsafstand. De Gasunie en de NAM verwachten terecht dat de toetsingsafstand wordt gerespecteerd.

Deelnemers aan de verkenning stellen voor

- dat elke gemeente zich verplicht de buisleidinginformatie van NAM en Gasunie op te vragen bij de uitvoering van wettelijk verplichte VROM-taken;
- dat de gemeenten de toetsingsafstand als richtafstand voor alle nieuwbouwprojecten en nieuwe activiteiten hanteren;
- dat de provincie bij de toetsing van planvorming controleert of aan de EV-verplichtingen gevolg is gegeven.

2.2 Veiligheid versus huisvesting en economie

Meerdere deelnemers van de EV-bijeenkomsten gaven aan dat de belangenafweging tussen veiligheid en economische en huisvestingsbelangen voor problemen zorgt.

Ten eerste omdat economische en huisvestingsbelangen in de praktijk veel zwaarder wegen dan veiligheid. Er is sprake van een onbalans.

Ten tweede hebben gemeenten behoefte aan inhoudelijke criteria voor de afweging tussen veiligheid en economische en huisvestingsbelangen. Specifiek betreft dit de verantwoording van de groepsrisico. Het groepsrisico zelf vinden zij geen of maar in zeer beperkte mate een afwegingscriterium. De adviesfunctie van de brandweer zou in die verantwoording beter tot haar recht moeten komen. De brandweer (en GHOR) zullen inhoudelijke criteria opstellen, samen met andere betrokkenen.

Ten derde omdat vanuit veiligheidsperspectief voor nieuwbouw en oudbouw in principe dezelfde EV-criteria zouden moeten gelden.

De "onbalans" tussen veiligheid en economische en huisvestingsbelangen is nog groot. De baten van veiligheid zijn moeilijk definieerbaar. Zij bestaan voornamelijk uit risicovermindering en risicobeheersing en hebben een onduidelijke tijdshorizon. De kosten van veiligheid zijn echter vaak duidelijk en direct waarneembaar, zoals: verlies van werkgelegenheid, huizentekort en geld. Met andere woorden: de kosten van veiligheid zijn gegarandeerd, de baten niet. Verder is veiligheid een publiek belang en zijn economie en huisvesting private (deel)belangen. Laatstgenoemde deelbelangen worden veelal gepromoot

door sterke en gedefinieerde lobbygroepen, dit in tegenstelling tot het algemene belang, dat iedereen raakt en daarom geen belangengroep aantrekt.

De deelnemers aan de verkenning menen dat de het bestuur richting moet geven aan de belangenafweging. Zo zou het bestuur kunnen aangeven dat bij nieuwbouw nadrukkelijker wordt gekeken naar externe veiligheid dan bij oudbouw. Ook bij “maatschappelijke” gebouwen (scholen, multifunctionele centra, verzorgingstehuizen) zou het bestuur de veiligheidsbelangen zwaarder dan de economische belangen kunnen laten wegen.

2.3 Afstemming en samenwerking

De deelnemers aan de verkenning hebben veelvuldig de volgende problemen en behoeften genoemd:

- Verbetering van onderlinge informatie-uitwisseling en communicatie. Informatie is vaak wel beschikbaar, maar is versnipperd.
- De versnippering van bevoegdheden impliceert de integrale en interbestuurlijke aanpak van EV-knelpunten.
- De EV-specialisten en de brandweer willen eerder betrokken zijn bij ruimtelijke ontwikkelingen. Met andere woorden: zoveel mogelijk advisering en betrokkenheid vooraf in plaats van beoordeling achteraf.

2.4 Personele capaciteit

De deelnemers signaleren als belangrijkste probleem het tekort aan personele capaciteit en deskundigheid, vooral bij de kleinere gemeenten. Alhoewel deskundigheid vereist is, is deze in de kleinere gemeenten slechts incidenteel nodig.

3. Uitgangspunten voor de provinciale beleidsvisie externe veiligheid

3.1 De beleidsvisie definieert de rol en positie van de provincie

Volgens de deelnemers kan de provincie het volgende doen:

- Bestuurlijk afstemmen van lokaal veiligheidsbeleid ten aanzien van bovenlokale EV-knelpunten.
- Sturen, begeleiden en opzetten van multidisciplinaire samenwerking inzake complexe of grootschalige EV-knelpunten.
- Vastleggen (in samenwerking met gemeenten) van algemeen ruimtelijk beleid ten aanzien van EV en dat borgen in het provinciaal omgevingsplan. Het provinciaal beleid richt zich op de langere termijn.
- Vastleggen (in samenwerking met gemeenten) van voorwaarden waarbinnen soorten EV-risico's acceptabel zijn (verantwoording groepsrisico).
- Vastleggen van samenwerkingsprotocollen.
- Inzetten van provinciale deskundigheid bij het oplossen van regionale of lokale EV-knelpunten en adviseren over de verantwoording van het groepsrisico.
- Het ter discussie stellen bij het Rijk van moeilijk uitvoerbare wet- en regelgeving of geconstateerde leemtes in wet- en regelgeving.
- Toezicht houden op lokaal beleid (bestemmingsplannen)
- Initiëren van instrument- en beleidsontwikkeling, zoals ontwikkelen van de "veiligheidstoets".
- Waar nodig stimuleren en faciliteren van lokale investeringen in externe veiligheid.

3.2 Scope provinciale beleidsvisie

De deelnemers verwachten dat de volgende onderwerpen zullen worden behandeld:

- Algemeen en breed geconstateerde problemen (bestuurlijke verantwoording, multidisciplinaire afstemming en samenwerking, deskundigheid en capaciteit).
- Bovenlokale of veelvoorkomende EV-problematiek (vervoer gevaarlijke stoffen, LPG-stations, etc.).
- Langetermijnbeleid (huisvestingsbeleid, vestigingsbeleid bedrijven, formulering minimale veiligheidsnormen voor provincie Groningen). Het Provinciaal OmgevingsPlan is een goed instrument om dit beleid vast te leggen.
- Uniformeren van interpretatie en praktische vertaling van wet- en regelgeving.

4. Beleid EV-knelpunten

Naar aanleiding van de casussen hebben de deelnemers specifieke aanbevelingen gedaan voor het EV-beleid voor de inrichtingen, LPG-station, het vervoer van gevaarlijke stoffen, kwetsbare objecten en de handhaving daarvan.

4.1 Externeveiligheidsbeleid voor inrichtingen

Uitgangspunten vestigingsbeleid

- Inrichtingen met gevaarlijke stoffen zoveel mogelijk concentreren (op bedrijventerreinen). Dit versimpelt routing, vermindert vervoer en vergemakkelijkt ruimtelijke maatregelen ten aanzien van zonering, ontruiming en toegankelijkheid).
- Inrichtingen met gevaarlijke stoffen in principe alleen toegestaan buiten bebouwde kom en langs transportroutes die woonkernen maximaal mijden.

Verantwoording EV-risico's en veiligheidsmaatregelen

- Vastleggen van minimaal benodigde veiligheidsmaatregelen per soort EV-risico. Hier kan een verschil bestaan tussen inrichtingen op een bedrijventerrein of naast een woonomgeving. Voor het laatste zullen de minimale eisen logischerwijs strenger zijn.
- Vastleggen welke kwetsbare objecten niet binnen een risicogebied mogen liggen.
- Vastleggen wanneer per soort EV-risico sanering in ieder geval aan de orde is met voorwaarden waaronder van sanering kan worden afgezien.

Prioriteit veiligheidsmaatregelen

- Maatregelen die de kans op een ongeval verminderen.
- Maatregelen die bevolkingsdichtheid in het risicogebied verkleinen.
- Maatregelen die zelfredzaamheid vergroten (ontruimen en/of schuilen).
- Maatregelen die het optreden en de toegankelijkheid voor hulpverleningsdiensten (bron- en effectbestrijding) verbeteren.

Rol provincie

Bij toetsing van ruimtelijke plannen wordt gekeken of er in redelijkheid aan het bovengenoemde beleid is voldaan. De hoogte van het groepsrisico is niet bepalend, de maatregelen en de onderbouwing daarvan des te meer.

Wanneer het risicoprofiel van een inrichting volgens bovenstaand beleid sanering vereist, maar omstandigheden sanering moeilijk of onmogelijk maken, zal de provincie, volgens de deelnemers, samen met het lokaal bestuur bezien welke alternatieven mogelijk zijn. Zij verwachten dat de provincie in redelijkheid het lokaal bestuur zal ondersteunen.

4.1.2 Voorstel voor externe veiligheidsbeleid voor LPG-stations

Vestigingsbeleid:

- Nieuwe (verplaatste) LPG-stations alleen buiten bebouwde kom en langs transportroutes die woonkernen maximaal mijden.
- Niet meer LPG-stations dan noodzakelijk voor de vraag.

Saneringsbeleid:

LPG-stations komen in principe in aanmerking voor sanering wanneer:

- de oriëntatiewaarde van het GR significant wordt overschreden;
- de bevolking onvoldoende mogelijkheden heeft om het gebied te ontvluchten;
- het gebied onvoldoende (op tijd) toegankelijk is voor de hulpverleningsdiensten;
- minder-zelfredzamen zich bevinden binnen het risicogebied, zoals ziekenhuizen, verzorgingshuizen, scholen, kinderopvang, e.d.

Alternatief voor sanering: bronmaatregelen die de kans van een BLEVE (bijna) onmogelijk maken, bijvoorbeeld middels een sprinklerinstallatie.

Minimale veiligheidseisen LPG-stations:

- Aantal bevoorradingen gelimiteerd (afhankelijk van doorzet).
- Tijdstip van bevoorrading is vastgelegd op de tijdstippen waarbij minimaal aantal personen aanwezig zijn binnen het invloedsgebied.
- Ontruiming van het vulpunt is mogelijk.

4.2 Algemeen beleid vervoer gevaarlijke stoffen

EV-beleid ten aanzien van transport richt zich op:

- Maatregelen die het transport verminderen
- Maatregelen die het transport veiliger maken (snel toegankelijk voor bronbestrijding en kans verkleinen)
- Maatregelen die het transport verplaatsen naar minder kwetsbare gebieden.
- Maatregelen en beleid ten aanzien van bebouwing naast transportassen.

Vestigingsbeleid

Inrichtingen met gevaarlijke stoffen in principe alleen toestaan buiten bebouwde kom en langs transportroutes die woonkernen maximaal mijden.

4.2.1 Beleid vervoer van gevaarlijke stoffen over de weg

Uitgangspunten:

- Routing in alle gemeenten, behalve wanneer niet noodzakelijk (geen vervoer) of wanneer onmogelijk (vervoer moet door kernen en kan niet gereguleerd worden middels ontheffingen).
- Handhaving van routing niet door middel van controle maar door middel van aansprakelijkheid. Vervoerders zijn aansprakelijk voor de schade wanneer zij (ongefundeerd) afwijken van de vastgelegde route.

4.2.2 Beleid vervoer gevaarlijke stoffen over het spoor

Bovenlokaal beleid vervoer van gevaarlijke stoffen over het spoor

- Toegankelijkheid van spoor in kernen moet worden gewaarborgd (t.b.v. bron- en effectbestrijding).
- Extra maatregelen ter voorkoming van ongevallen op het spoor door kernen (zie Dordrecht – KIEV-project)

Lokaal beleid vervoer van gevaarlijke stoffen over het spoor

- Bebouwing dient toegankelijkheid tot het spoor niet te belemmeren.
- Naast het spoor zo min mogelijk bebouwing waarbij personen ten tijde van het vervoer aanwezig zijn. De transporten vinden in de nacht plaats. Met andere woorden: alleen bebouwing toegestaan waarbij minimale bezetting is in de nacht.
- Evacuatie en ontruiming moet mogelijk zijn (van het spoor af).
- Binnen het risicogebied (nog te definiëren) dient bebouwing centraal te isoleren te zijn.
- Nieuwe huisvesting langs het spoor alleen wanneer geen alternatieven voor handen zijn en nieuwe huisvesting aantoonbaar noodzakelijk is.

4.3 Kwetsbare objecten

Volgens de deelnemers heeft het de voorkeur dat beleid over de locatie van kwetsbare objecten wordt ontwikkeld. Zo zou kunnen worden vastgesteld dat binnen bepaalde risicogebieden specifieke kwetsbare objecten niet acceptabel zijn. Hierbij wordt gedacht aan ziekenhuizen, bejaardenhuizen en crèches. Deze zouden niet binnen 300 m van een LPG-vulpunt mogen liggen. Wanneer dit wel het geval moet of het LPG-station of het kwetsbare object gesaneerd worden. Zo niet, dan moet aangetoond worden dat men met alternatieve maatregelen het risico voor het kwetsbare object heeft weggenomen. Zo zijn crèches alleen overdag bezet. Door te zorgen dat het LPG-station alleen in de nacht wordt bevoorrad kan gewaarborgd worden dat een crèche geen risico loopt.

4.4 Bestaand versus nieuw

In principe zouden dezelfde eisen moeten gelden voor oud- en nieuwbouw. De deelnemers onderkennen dat de maatregelen bij bestaande bouw duurder en juridisch lastiger te effectueren zijn. Zo is het makkelijker een nieuwe inrichting te weigeren dan om een bestaande inrichting te saneren.

4.5 Zonder handhaving geen veiligheid

De deelnemers stellen dat veiligheidsmaatregelen alleen acceptabel zijn wanneer deze op langere termijn worden gewaarborgd of via handhaving worden gecontroleerd. Veiligheidseisen worden een papierentijger wanneer ze niet gehandhaafd (kunnen) worden.

In het veiligheidsbeleid moet daarom rekening gehouden worden met het feit dat extra eisen extra handhavingcapaciteit nodig maakt.

Bijlage 3 Toelichting van de beleidsvisie

Algemeen

De visie past binnen de nationale wet- en regelgeving voor Externe Veiligheid.

Risicokaart

De risicobronnen waarop het externeveiligheidsbeleid van toepassing is, zijn genoemd in het Besluit externe veiligheid inrichtingen en de leidraad Risiconormering Vervoer Gevaarlijke Stoffen.

De visie heeft betrekking op meer risicobronnen. Op de Risicokaart staan de risicobronnen die zijn opgenomen in het Register Risicosituaties Gevaarlijke Stoffen. Dit Register is uitgebreider. De opname in het Register is voldoende reden om die risicobronnen te betrekken bij de Groningse ruimtelijke plannen.

Risiconormen

Voor het plaatsgebonden risico heeft de rijksoverheid een heldere norm vastgesteld. Die norm houden wij aan. De rijksoverheid heeft ook de financiële middelen voor de sanering van normoverschrijding beschikbaar gesteld.

Voor het groepsrisico heeft de landelijke overheid geen norm vastgesteld en geen saneringsgelden beschikbaar gesteld. Zij heeft de oriënterende waarde vastgesteld; dit is alleen een ijkpunt.

In navolging van het Rijk verbinden wij aan het groepsrisico geen norm. De bepaling en de verantwoording van het groepsrisico is daarmee het instrument om te zoeken naar de ruimtelijke scheiding tussen de risicobronnen en de bebouwde gebieden en, waar dat niet wenselijk is, om extra aandacht te besteden aan de rampbestrijding en de zelfredzaamheid.

Risicoverantwoording

Vanuit het beginsel van “Right to Know” zullen wij in ruimtelijke plannen helder de economische, maatschappelijke en veiligheidsbelangen weergeven. Bij eerdere planvormingstrajecten hebben wij waargenomen dat in een vroegtijdig stadium de juridische, financiële en economische uitgangspunten de verdere planvorming domineren en dat de veiligheidsbelangen minder of geen aandacht krijgen. Wij signaleren dat in een dergelijke trajecten de verantwoording van het groepsrisico kan verworden tot een verantwoording achteraf. Wij zijn hier zeer op tegen. Wij hebben niet de bevoegdheid om de verantwoording achteraf te verbieden. Wij zullen de vroegtijdige belangenafweging met inbegrip van het veiligheidsbelang om twee manieren stimuleren, te weten door een bovengemeentelijke afweging van locaties en door een adviescommissie voor zorgvuldige EV-planning (commissie van wijze mensen m.b.t. economische, maatschappelijke en veiligheidsbelangen).

Specifiek beleid m.b.t. risicobronnen

Naburige risicobronnen hebben overlappende invloedsgebieden. Hierdoor blijft een groter Gronings areaal gevrijwaard van de status invloedsgebied en de beperkingen. Bij naburige risicobedrijven met een zeer grote hoeveelheid gevaarlijke stoffen (BRZO-bedrijven) zullen wij rekening houden met domino-effecten.

Het stimuleren van economische bedrijvigheid is één van onze uitgangspunten. Wat ons betreft vestigen nieuwe risicobedrijven zich op de bovenregionale bedrijventerreinen. De bedrijven zijn dan gelegen om voldoende afstand van woonkernen en de aan- en afvoer wordt afgewikkeld buiten woonwijken.

Deze op voorhand logische plaatsing van nieuwe risicobedrijven willen wij benadrukken door in ruimtelijke plannen een bovengemeentelijke afweging te vragen. Uit die afweging kan in uitzonderlijke gevallen volgen dat de economische en maatschappelijke belangen de vestiging buiten de bovenregionale bedrijventerreinen rechtvaardigen.

Specifiek beleid m.b.t. zelfredzaamheid

In onze visie op het groepsrisico in bestaande situaties volgen wij het landelijke beleid. Voor nieuwe situaties hebben wij daarop een aanvulling. Bij nieuwbouw kunnen economische, maatschappelijke en veiligheidsbelangen objectief worden afgewogen. In die situaties willen wij een groter belang hechten aan het weren van kwetsbare groepen uit invloedsgebieden. Tot de kwetsbare groepen rekenen wij de minderjarigen, de ouderen, de zieken en de gehandicapten. Dit is overeenkomstig het Besluit Externe Veiligheid Inrichtingen. Ook personen in hoogbouw zijn minder zelfredzaam. Voor dergelijke gebouwen vragen wij een gemeentelijke afweging van beschikbare locaties. Economische en maatschappelijke belangen kunnen de bouw in invloedsgebieden rechtvaardigen.

Risicocommunicatie met de burger

De huidige bestemmingsplannen hebben zelden een bijlage met een grafische weergave van het invloedsgebied. Met zo'n kaart kan de burger in één oogopslag zien of hij/zij binnen het invloedsgebied woont. Wij zijn voorstander van een dergelijke kaart bij het bestemmingsplan. Vanuit onze opvatting "Right to know" willen wij bij ruimtelijke plannen de burgers in het invloedsgebied actief informeren over de risico's. Zij krijgen van ons schriftelijke informatie.

Rol als middenbestuur

Het externeveiligheidsbeleid is een klein specialistisch beleidsterrein. Bijna alle Groningse gemeenten zijn dermate klein dat zij niet alle specialistische facetten van het beleidsterrein kunnen beheersen. De provincie zal het Steunpunt Externe Veiligheid Groningen oprichten en bemensen. Dit steunpunt zal de gemeenten ondersteunen. Het zal het voortouw nemen bij het ontwikkelen van beleidsinstrumenten en de terugkoppeling naar het Rijk over onevenwichtigheden in het beleid. Daarnaast zullen wij in het kader van de Wet op de Ruimtelijke Ordening blijven toezien op een deugdelijke ruimtelijke ordening. Dit betekent dat wij letten op de zorgvuldige doorwerking van het externeveiligheidsbeleid in de gemeentelijke ruimtelijke plannen.

Consistentie met standpunten in 2004 en 2005

In de afgelopen twee jaren hebben wij in voorkomende gevallen commentaar gegeven op de doorwerking van het externeveiligheidsbeleid in gemeentelijke ruimtelijke plannen.

Voorbeelden hiervan zijn:

1. het bestemmingsplan Weiwerd. Dit plan is afgewezen. In de plan was onvoldoende rekening gehouden met het invloedsgebied van het industrieterrein Oosterhorn en met de combinatie van nieuwe kwetsbare bestemmingen (bijv. een huiswerkinstituut) en nieuwe risicobronnen (bijv. een farmaceutisch bedrijf).
2. het bestemmingsplan Scharlakenhof. In dit plan worden zorgappartementen en een torenflat ontwikkeld in een plangebied naast het spoorwegemplacement. Over dit plan is extra informatie gevraagd.
3. In veel plannen ontbreekt aandacht voor hogedrukaardgasleidingen. Hiervoor is aandacht gevraagd.

Met de beleidsvisie kunnen dezelfde standpunten worden ingenomen. M.a.w. de visie is consistent met de standpunten in 2004 en 2005.