

Nota van toelichting

I. Algemeen

§ 1. Inleiding

In dit besluit zijn milieukwaliteitseisen op het gebied van externe veiligheid geformuleerd. Dit besluit is in hoofdzaak gebaseerd op artikel 5.1 van de Wet milieubeheer (hierna: Wm). Van de bevoegdheid tot het stellen van milieukwaliteitseisen bij algemene maatregel van bestuur krachtens hoofdstuk 5 van de Wm is tot nu toe alleen gebruikgemaakt op het terrein van de lokale luchtkwaliteit en, recentelijk, in het Vuurwerkbesluit.

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Plannen en milieukwaliteitseisen zijn milieukwaliteitseisen als volgt omschreven:
«Milieukwaliteitseisen zijn eisen betreffende de kwaliteit van onderdelen van het fysieke milieu die aangeven in welke toestand het desbetreffende onderdeel dient te verkeren op een daarbij te bepalen tijdstip. Een milieukwaliteitseis wordt - al dan niet met behulp van getallen - uitgedrukt in grenswaarden of richtwaarden voor de desbetreffende parameter(s). In milieukwaliteitseisen krijgt effectgerichte normstelling gestalte.» (Kamerstukken II 1988/89, 21 163, nr. 3, p. 41).

Milieukwaliteitseisen zijn wettelijke normen die:

- zijn gericht tot bestuursorganen (dus niet tot degene die een inrichting drijft of tot burgers);
- zijn gericht op het bereiken van een bepaalde milieukwaliteit in een bepaald gebied;
- kunnen worden onderscheiden in grenswaarden en richtwaarden:
 - grenswaarden geven de milieukwaliteit aan die op een bepaald tijdstip ten minste moet zijn bereikt, en die, waar zij aanwezig is, ten minste moet worden instandgehouden (artikel 5.1, derde lid, van de Wm);
 - richtwaarden geven de kwaliteit aan die op een bepaald tijdstip zoveel mogelijk moet zijn bereikt en die, waar zij aanwezig is, zoveel mogelijk moet worden instandgehouden (artikel 5.1, derde lid, van de Wm).

Uit het begrip milieukwaliteitseis vloeit voort dat die door het bestuursorgaan waaraan de eis is geadresseerd, moet worden vertaald in bronmaatregelen, effectgerichte maatregelen of in een combinatie van die maatregelen.

Om die reden bepaalt artikel 5.2 van de Wm dat in het besluit waarin de desbetreffende milieukwaliteitseisen worden neergelegd de bevoegdheden moeten worden aangewezen bij

de uitoefening waarvan de gestelde milieukwaliteitseisen in acht moeten worden genomen (grenswaarde) of met die eisen rekening moet worden gehouden (richtwaarde). Hierin komt het juridisch karakter van een milieukwaliteitseis duidelijk naar voren, namelijk een tot een of meer bestuursorganen gerichte instructienorm.

In beginsel kunnen alle bevoegdheden worden aangewezen, tenzij de wettelijke regeling waarop de desbetreffende bevoegdheid steunt zich daartegen verzet; met andere woorden, de wet moet bij de uitoefening van de desbetreffende bevoegdheid een belangenafweging mogelijk maken waarbij het milieubelang kan en moet worden betrokken.

In dit besluit zijn zowel bevoegdheden aangewezen in het kader van de Wm als bevoegdheden die op grond van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (hierna: WRO) worden uitgeoefend. Het betreft hier de beslissing op een aanvraag voor een milieuvergunning, de vaststelling van een bestemmingsplan, de verlening van vrijstelling van een geldend bestemmingsplan, overeenkomstig de artikelen 15 of 19 van de WRO, de afgifte van een verklaring van geen bezwaar ten behoeve van een zodanige vrijstelling alsmede de goedkeuring van het bestemmingsplan. Daarnaast is dit besluit van toepassing op de uitwerking en de wijziging van een bestemmingsplan overeenkomstig artikel 11 van de WRO, op de in dat kader te verlenen goedkeuring en op een tijdelijke vrijstelling van een bestemmingsplan overeenkomstig artikel 17 van de WRO. Tevens zijn de bevoegdheid van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (hierna: Minister van VROM) en van gedeputeerde staten om een aanwijzing te geven in het kader van artikel 37 van de WRO, besluiten in het kader van de rijksprojectenprocedure (artikel 39b van de WRO) en de beslissing op het verzoek van gedeputeerde staten aan burgemeester en wethouders om vrijstelling te verlenen van het geldende bestemmingsplan bij projecten van bovengemeentelijk belang (artikel 40, eerste lid, van de WRO) aangewezen alsmede de vrijstelling door gedeputeerde staten van de verplichting om een bestemmingsplan binnen de wettelijke termijn te herzien (artikel 33, tweede lid, van de WRO). Ten slotte is dit besluit ook van toepassing op de vrijstelling door burgemeester en wethouders van een in de bouwverordening of het Bouwbesluit 2003 gegeven voorschrift.

In dit verband is het van belang dat blijkens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel Plannen en milieukwaliteitseisen de WRO niet in de weg staat aan het toetsen van ontwerpbestemmingsplannen aan als grenswaarde geformuleerde milieukwaliteitseisen. De formulering 'in acht nemen', die inherent is aan het begrip grenswaarde, is niet in strijd met de functie van het afwegen van belangen die aan het bestemmingsplan ten grondslag ligt (Kamerstukken II 1988/89, 21 163, nr. 5, p. 45).

Het besef van het belang van een goede doorwerking van ruimtelijk relevante kwaliteits-eisen bij besluiten die van invloed zijn op de kwaliteit van de leefomgeving heeft ertoe geleid dat in het Voorontwerp tot wijziging van de WRO een voorziening is opgenomen waardoor ook een aanvraag om een bouwvergunning rechtstreeks moet worden getoetst aan een milieukwaliteitseis die is opgenomen in een algemene maatregel van bestuur (Kamerstukken II 2000/01, 27 029, nr. 5). Het bedoelde voorschrift is beperkt tot die gevallen waarin bij de vaststelling van het bestemmingsplan geen rekening is gehouden met de desbetreffende milieukwaliteitseis.

§ 2. Voorgeschiedenis

Dit besluit kent een lange voorgeschiedenis. Reeds in 1993 heeft de toenmalige Minister van VROM in een brief aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal medegedeeld dat hij voornemens was zo spoedig mogelijk een algemene maatregel van bestuur op grond van hoofdstuk 5 van de Wm tot stand te brengen, waarin het beleid inzake externe veiligheid zou worden vastgelegd (Kamerstukken II 1993/94, 22 666, nr. 3).

In vervolg daarop werd het tot stand brengen van een algemene maatregel van bestuur waarin de normstelling op het gebied van externe veiligheid voor inrichtingen zou worden vastgelegd als actiepunt opgenomen in het tweede nationaal milieubeleidsplan (NMP 2, Kamerstukken II 1993/94, 23 560, nr. 2).

Na 1994 is langdurig nagedacht over het bestuurlijk niveau waaraan de bevoegdheid tot het stellen van milieukwaliteitseisen primair moet worden toegekend en over de mogelijkheden tot afwijking van op rijksniveau gestelde milieukwaliteitseisen. Daarnaast hebben verschillen van inzicht over de gewenste mate van doorwerking van grenswaarden bij de uitoefening van bevoegdheden op het gebied van de ruimtelijke ordening een rol van betekenis gespeeld bij het proces van de totstandkoming van dit besluit. Teneinde ervaring op te doen met een, met de nodige waarborgen omgeven, flexibele toepassing van op rijksniveau gestelde milieukwaliteitseisen is op 1 januari 1999 de Experimentenwet Stad en Milieu in werking getreden.

Naar aanleiding van de vuurwerkramp in Enschede is de gedachtevorming over de wettelijke vastlegging van (onderdelen van) de normen op het gebied van externe veiligheid in een stroomversnelling geraakt. In het kabinetsstandpunt Vuurwerkramp heeft het kabinet toegezegd dat een daartoe strekkend ontwerpbesluit met betrekking tot inrichtingen nog voor het einde van het jaar 2001 aan de ministerraad zou worden aangeboden. Tevens werd daarin aangekondigd dat zo spoedig mogelijk daarna ook de risiconormen voor het vervoer van gevaarlijke stoffen wettelijk zouden worden vastgelegd (Kamerstukken II 2000/01, 27 157, nr. 20). Met dit besluit is uitvoering gegeven aan de toegezegde regelgeving voor inrichtingen.

Op 19 september 2001 heeft de Minister van VROM een brief aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal gezonden waarin het kabinetsbeleid inzake externe veiligheid voor de komende jaren is uiteengezet (Kamerstukken II 2001/02, 26 604, nr. 13). Het beleid inzake externe veiligheid is gericht op de beheersing van risico's voor de omgeving door:

- het gebruik, de opslag en de productie van gevaarlijke stoffen (inrichtingen);
- het transport van gevaarlijke stoffen (buisleidingen, waterwegen, wegen en spoorwegen);
- het gebruik van luchthavens.

Het beleid inzake externe veiligheid is een onderdeel van het integraal veiligheidsbeleid dat de totale breedte van de veiligheidsketen omvat: pro-actie, preventie, preparatie, repressie en nazorg. Aan de bewindslieden van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is de coördinatie opgedragen voor het integraal veiligheidsbeleid. Dat beleid betreft alle soorten veiligheid ten aanzien waarvan het openbaar bestuur een verantwoordelijkheid draagt (onveiligheid door rampen, criminaliteit, terrorisme, crises, etc.). Het kabinet heeft aan de Minister van VROM de coördinatie opgedragen ten aanzien van het beleid inzake externe veiligheid.

Het beleid inzake externe veiligheid heeft betrekking op de preventieve aspecten van de veiligheidsketen. Het gaat daarbij om het beperken van de kans op en het effect van een ernstig ongeval door activiteiten met gevaarlijke stoffen. De veiligheid van de burger wordt zowel bepaald door de aard van de risicobron (inrichting; transport) als door de omgeving. De Minister van VROM heeft normen geformuleerd ten aanzien van externe veiligheid. Die normen geven aan welke veiligheidsrisico's ten hoogste worden geaccepteerd. De huidige normen zijn in diverse beleidsnota's vastgelegd.

In het vierde nationaal milieubeleidsplan (hierna: NMP 4) (Kamerstukken II 2000/01, 27 801, nr. 1) heeft het kabinet de lijnen uitgezet voor de vernieuwing van het beleid inzake externe veiligheid. De uitgangspunten van het nieuwe beleid kunnen als volgt worden samengevat.

Burgers mogen voor de veiligheid van hun woonomgeving rekenen op een minimum beschermingsniveau (plaatsgebonden risico). De kans op een groot ongeluk met veel slachtoffers moet expliciet worden afgewogen en verantwoord (groepsrisico). Daarbij spelen de maatschappelijke baten van en de beschikbare alternatieven voor de desbetreffende activiteit een belangrijke rol. Het onderscheid tussen de waarden voor het plaatsgebonden risico voor kwetsbare objecten in bestaande en nieuwe situaties komt uiterlijk in 2010 te vervallen.

In dit besluit zijn de normen voor het plaatsgebonden risico en de doorwerking daarvan op het gebied van de ruimtelijke planvorming en bij de vergunningverlening op grond van de Wm verankerd, voorzover de risico's voor de omgeving worden veroorzaakt door inrichtingen. Daarnaast is de motiveringsplicht voor het bevoegd gezag ten aanzien van de acceptatie van het groepsrisico door inrichtingen wettelijk geregeld.

In het NMP 4 is aangegeven dat voor het transport van gevaarlijke stoffen dezelfde grenswaarden zullen worden gehanteerd als voor risicovolle inrichtingen, inclusief die voor bestaande situaties. Daarbij wordt in het NMP 4 gewezen op bestaande situaties waar het voldoen aan die grenswaarden niet onverkort kan worden gerealiseerd. Dit doet zich bijvoorbeeld voor wanneer internationale verdragsverplichtingen (bijvoorbeeld vrije doorvaart over de Westerschelde naar Antwerpen) dit beletten of wanneer dit grote schade zou toebrengen aan de nationale economie, dan wel grootschalige sloop van bestaande bebouwing met zich mee zou brengen. Bij het transport van gevaarlijke stoffen zullen dergelijke omstandigheden uitdrukkelijk aan de orde zijn. In de voor het transport van gevaarlijke stoffen voorziene wettelijke regeling zal daarom op basis van de bovenstaande criteria een uitzonderingsmogelijkheid worden opgenomen ten aanzien van het voldoen aan de grenswaarden voor het plaatsgebonden risico in specifieke gevallen (hardheidsclausule). De Ministers van VROM en van Verkeer en Waterstaat zullen gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de toepassing van die hardheidsclausule. Wat betreft het groepsrisico zal, net als in dit besluit, in de wettelijke regeling van het transport van gevaarlijke stoffen volstaan worden met een verantwoordingsplicht. In de genoemde brief betreffende het Integraal Veiligheidsprogramma van 19 september 2001 heeft het kabinet meegedeeld dat bezien wordt hoe het omgaan met groepsrisico's in de wetgeving geregeld kan worden. Hierover zal het kabinet uiterlijk in 2005 een besluit nemen. Het onderhavige besluit loopt daarop niet vooruit.

§ 3. Doel van het besluit

Dit besluit heeft tot doel de risico's waaraan burgers in hun leefomgeving worden blootgesteld door activiteiten met gevaarlijke stoffen in inrichtingen tot een aanvaardbaar minimum te beperken. Met het oog op die waarborgfunctie strekt dit besluit ertoe:

1. het beleid inzake externe veiligheid een wettelijke grondslag te geven;
2. dat beleid zoveel mogelijk te harmoniseren voor die inrichtingen waarop de grens- en richtwaarden van dit besluit van toepassing zijn;
3. uitvoering te geven aan artikel 12 van richtlijn nr. 96/82/EG van de Raad van de Europese Unie van 9 december 1996 betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken (PbEG L 10), zoals deze is gewijzigd bij richtlijn nr. 2003/105/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 16 december 2003 (PbEG L 345) (hierna: Seveso II-richtlijn);
4. uitvoering te geven aan de hierboven genoemde uitgangspunten ten aanzien van het beleid inzake externe veiligheid voor inrichtingen, zoals die zijn verwoord in het NMP 4, en
5. mogelijkheden voor rampenbestrijding en zelfredzaamheid van personen te betrekken bij de besluitvorming op het gebied van milieu en ruimtelijke ordening ten aanzien van risicovolle inrichtingen, waardoor het integrale karakter van het beleid inzake externe veiligheid wordt bevorderd.

Op elk van de genoemde punten is hieronder kort ingegaan.

De risiconormen die in het beleid inzake externe veiligheid worden gehanteerd, hebben tot op heden de status van milieukwaliteitsdoelstellingen, dat wil zeggen dat zij het karakter dragen van niet wettelijk vastgelegde doelstellingen die ten behoeve van de uitoefening van bevoegdheden door provincies en gemeenten in het kader van de Wm en de WRO door de rijksoverheid zijn geformuleerd met het oog op het bereiken van een verantwoord veiligheidsniveau voor burgers. Hoewel die normen en de daarvan afgeleide veiligheidsafstanden bij de toetsing van besluiten door de rechter als uitgangspunt worden genomen, staat het bindende karakter van die normen geenszins vast. Bovendien is gebleken dat de doorwerking van risiconormen op het gebied van de ruimtelijke ordening zowel de jure als de facto gebrekkig is. Zo moeten met het oog op de situering van een LPG-tankstation op grond van het Besluit LPG-tankstations milieubeheer in het kader van de vergunningverlening veiligheidsafstanden ten opzichte van kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten worden aangehouden, terwijl omgekeerd geen verplichting bestaat om die afstanden bij ruimtelijke ontwikkelingen in de omgeving van een zodanige inrichting toe te passen. Dit leidt tot rechtsonzekerheid en in voorkomende gevallen tot rechtsongelijkheid.

De grondslagen van het beleid inzake externe veiligheid zijn gelegd in het begin van de jaren '80 van de vorige eeuw. In de Integrale nota LPG werden de contouren van de risicobenadering ten aanzien van activiteiten met gevaarlijke stoffen geschetst (Kamerstukken II, 1983/84, 18 233, nrs. 1 en 2). De in die nota vastgelegde normen voor het individueel risico en het groepsrisico ten gevolge van activiteiten met LPG zijn daarna verder uitgewerkt in de nota Omgaan met risico's die als bijlage bij het eerste nationaal milieubeleidsplan verscheen (Kamerstukken II, 1988/89, 21 137, nr. 5). Vervolgens is die benadering toegepast op verschillende soorten gevaarlijke activiteiten en inrichtingen (buisleidingen; opslagbedrijven voor chemicaliën en bestrijdingsmiddelen). Daarbij is niet steeds op dezelfde wijze onderscheid gemaakt tussen kwetsbare en beperkt kwetsbare

objecten. Na 1992 is het beleid inzake externe veiligheid na overleg met de Tweede Kamer der Staten-Generaal op een aantal onderdelen aangepast.

In dit besluit worden de nuanceverschillen die in de loop der tijd in het beleid ten aanzien van risicovolle activiteiten zijn ontstaan ongedaan gemaakt, voorzover er geen dringende redenen zijn om ze te behouden.

Een en ander heeft tot gevolg dat de uitgangspunten van de normstelling voor alle onder het besluit vallende inrichtingen in beginsel gelijk zijn. Daarnaast is dit besluit erop gericht om het aantal gevallen waarin een risico-analyse uitgevoerd moet worden ten behoeve van de toepassing van de risiconormen door het betrokken bevoegd gezag, zoveel mogelijk te beperken. Dit leidt zowel voor de overheid als voor het desbetreffende bedrijf tot een vermindering van de uitvoeringslasten. Tevens wordt de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid van het beleid daardoor verbeterd.

De risicobenadering die tot op heden in het beleid inzake externe veiligheid is gehanteerd, biedt onvoldoende inzicht in de gevolgen van zware ongevallen die voor de voorbereiding op en hulpverlening bij zware ongevallen en de mogelijkheden voor zelfredzaamheid van aanwezige personen van belang zijn. In het kader van een meer integrale benadering van risico's voor de veiligheid van burgers is dit een gemis. Immers, alle aspecten van veiligheid gezamenlijk, zoals bronbeleid, ruimtelijke ordening, mogelijkheden voor hulpverlening en voor zelfredzaamheid en communicatie met de bevolking, bieden de basis voor een optimale veiligheidssituatie. Vooruitlopend op de resultaten van de gedachtevorming over het groepsrisico, waarover het kabinet in 2005 een besluit zal nemen, zijn nu reeds voorzieningen in dit besluit aangebracht om in het kader van de verantwoordingsplicht inzake het groepsrisico ook de mogelijkheden voor hulpverlening en zelfredzaamheid te betrekken. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, verantwoordelijk voor de rampenbestrijding, zal hiervoor na overleg met de Minister van VROM een leidraad ontwikkelen. De informatieverstrekking door de overheid aan de bevolking is reeds bij wet geregeld. Hierop is in paragraaf 13 ingegaan.

Dit besluit is niet van toepassing op (overheidsbesluiten die betrekking hebben op het invloedsgebied bij) inrichtingen waarvoor een effectgerichte benadering is toegepast. Tot die inrichtingen behoren in elk geval inrichtingen waarin activiteiten worden verricht met gevaarlijke stoffen die massa-explosieve eigenschappen hebben (met uitzondering van inrichtingen waarop het Besluit risico's zware ongevallen 1999 (hierna: Brzo) van toepassing is). Voor die inrichtingen gelden aparte regels of worden aparte regels voorbereid. Voor inrichtingen waar vuurwerk wordt opgeslagen of bewerkt, zijn in het Vuurwerkbesluit regels gesteld. Voor inrichtingen waar ontplofbare stoffen of producten, anders dan vuurwerk in de zin van het Vuurwerkbesluit, worden opgeslagen, wordt een afzonderlijke circulaire voorbereid. Die circulaire zal aansluiten op het effectgerichte beleid zoals dat thans ten aanzien van die bedrijven wordt gehanteerd.

Een van de doelstellingen van dit besluit is harmonisatie tot stand te brengen van de regels voor de afweging van het risico bij de besluitvorming ten aanzien van bedrijven waarbij de risicobenadering wordt toegepast. Dit uitgangspunt sluit evenwel niet uit dat voor bepaalde groepen bedrijven binnen die categorie, op basis van een bredere maatschappelijke afweging, in het belang van de veiligheid en de rampenbestrijding strengere normen ten aanzien van het plaatsgebonden risico zullen worden gesteld waarmee de effecten van een eventueel ongeval beter kunnen worden voorkomen. Die mogelijke aanscherping is aangekondigd in het NMP 4. Het kader voor de genoemde bredere maatschappelijke afweging wordt onder meer gegeven door de resultaten van de tevens aangekondigde

ketenstudies voor LPG, chloor en ammoniak en door de voorbereiding van de besluitvorming in 2005 over een wettelijke regeling ten aanzien van (de norm voor) het groepsrisico (Kamerstukken II 2001/02, 26 604, nr. 13, p. 6 en 7).

De in 1997 in werking getreden Seveso II-richtlijn stelt eisen aan de verstrekking van gegevens aan het bevoegd gezag en door het bevoegd gezag aan de bevolking met betrekking tot inrichtingen die een risico van een zwaar ongeval kunnen veroorzaken. Daarnaast verplicht artikel 12 van de richtlijn de lidstaten om ervoor te zorgen dat bij het nemen van besluiten inzake de ruimtelijke ordening rekening wordt gehouden met de noodzaak dat op lange termijn voldoende afstand wordt gehouden tussen risicovolle inrichtingen en risicogevoelige objecten en gebieden in de omgeving van die inrichtingen. Bovendien moeten procedures worden ingevoerd teneinde te waarborgen dat ten tijde van de vaststelling van een ruimtelijk relevant besluit, technisch advies inzake de door de inrichting veroorzaakte risico's beschikbaar is. Dat advies kan een studie van het specifieke geval zijn, maar kan ook bestaan uit algemene criteria.

Voorzover de richtlijn ziet op de verstrekking van informatie aan de overheid over de risico's voor mensen buiten de inrichting en voor het milieu door degene die een aangewezen inrichting drijft, is aan de richtlijn uitvoering gegeven door het Brzo en het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer (hierna: Ivb). Het onderhavige besluit strekt, voorzover het betrekking heeft op inrichtingen waarop het Brzo van toepassing is, tot implementatie van artikel 12 van de richtlijn.

De Seveso II-richtlijn is voor een belangrijk gedeelte reeds geïmplementeerd in het Brzo. Ten tijde van de aanneming van genoemde richtlijn in december 1996 bestond het voornemen om voor de implementatie van artikel 12 van die richtlijn aan te sluiten bij een reeds in voorbereiding zijnde afzonderlijke algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 5.1 van de Wm. Vanwege de samenhang van het beleid op het gebied van externe veiligheid voor inrichtingen die onder de reikwijdte van de Seveso II-richtlijn vallen en voor overige inrichtingen waar gevaarlijke stoffen aanwezig mogen zijn, is destijds ervoor gekozen om de regeling voor Seveso-inrichtingen te integreren in de bedoelde algemene maatregel van bestuur, in casu het onderhavige besluit. Doordat de afronding van de gedachtevorming over het bestuurlijk niveau waarop de verantwoordelijkheid voor de normstelling op het gebied van externe veiligheid gelegd diende te worden meer tijd vergde dan aanvankelijk was verondersteld, heeft de totstandkoming van die algemene maatregel van bestuur langer op zich laten wachten dan aanvankelijk was voorzien.

§ 4. Plaatsgebonden risico en groepsrisico

Voor een goed begrip van dit besluit worden hierna de begrippen plaatsgebonden risico en groepsrisico toegelicht.

Het beleid inzake externe veiligheid heeft tot doel de kans dat mensen in de omgeving van een inrichting overlijden ten gevolge van een ongeval in die inrichting waarbij gevaarlijke stoffen betrokken zijn, binnen aanvaardbare grenzen te houden. Het product van kans en effect (overlijden) wordt aangeduid met het begrip risico. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen plaatsgebonden risico en groepsrisico.

In het verleden werd in plaats van het in dit besluit gebruikte plaatsgebonden risico het minder juiste begrip individueel risico gehanteerd.

Het plaatsgebonden risico is een maat voor het overlijdensrisico op een bepaalde plaats. Hierbij is het niet van belang of op die plaats daadwerkelijk een persoon aanwezig is, zoals

het voorheen gebruikte begrip individueel risico suggereert. Bij het plaatsgebonden risico gaat het om de kans per jaar dat een gemiddelde persoon op een bepaalde geografische plaats in de omgeving van een inrichting overlijdt als rechtstreeks gevolg van een ongeval met gevaarlijke stoffen in die inrichting, ervan uitgaande dat die persoon onbeschermd en permanent op die plaats aanwezig is. Anders gezegd, het plaatsgebonden risico is een rekenkundig begrip. Het plaatsgebonden risico kan worden weergegeven door een lijn op een kaart die de punten met een gelijk risico met elkaar verbindt (zogenoemde risicocontour). Dergelijke contouren zijn van belang bij de beoordeling of een risicovolle activiteit of een risicogevoelige bestemming op een bepaalde plaats kan worden toegelaten.

Het groepsrisico drukt de kans per jaar uit dat een groep mensen van minimaal een bepaalde omvang overlijdt als direct gevolg van één ongeval in een inrichting waarbij gevaarlijke stoffen betrokken zijn. Dit risico laat zich niet in de vorm van een risicocontour op een kaart weergeven, maar kan wel worden vertaald in een dichtheid van personen per hectare. Hoe meer personen per hectare in het schadegebied van een hier bedoeld ongeval aanwezig zijn, hoe groter het aantal (potentiële) slachtoffers is.

Het groepsrisico kan worden weergegeven in een grafiek met op de horizontale as het aantal dodelijke slachtoffers en op de verticale as de cumulatieve kansen per jaar op ten minste dat aantal slachtoffers.

Voor de goede orde wordt opgemerkt dat in dit besluit geen norm voor het groepsrisico is vastgelegd. Omdat de toepassing van een zodanige norm, hetzij in getalsmatige vorm, hetzij in de vorm van een maximale personendichtheid per hectare, in het bijzonder in de voorschriften van een ruimtelijk plan op problemen stuit, is er vooralsnog voor gekozen om de thans in het beleid inzake externe veiligheid gehanteerde waarde voor het groepsrisico als buitenwettelijke oriëntatiewaarde te handhaven. Het kabinet zal uiterlijk in 2005 een besluit nemen over de wijze waarop het groepsrisico wettelijk kan worden geregeld. Ook de wijze waarop het groepsrisico moet worden berekend zal dan onderdeel zijn van de besluitvorming. Hierbij zal een keuze moeten worden gemaakt of bij de berekening ook werknemers van de risicoveroorzakende inrichting en verkeersdeelnemers (buiten de inrichting) moeten worden meegenomen. Die keuze is in het bijzonder van belang voor de volledigheid van het inzicht in de omvang van een eventuele ramp en de inzet van mensen en materieel bij de bestrijding daarvan.

Bij wijze van eerste stap op weg naar de eventuele wettelijke vastlegging van een waarde voor het groepsrisico is in dit besluit een voorschrift opgenomen op grond waarvan bij de vaststelling van ruimtelijk relevante besluiten en bij de verlening van milieuvergunningen inzicht moet worden gegeven in de actuele hoogte van het groepsrisico en de bijdrage aan het groepsrisico van de in het besluit begrepen ruimtelijke ontwikkelingen of de vergunde risicovolle activiteit. In voorkomende gevallen moet het groepsrisico daartoe worden berekend. In de meeste gevallen kan worden volstaan met de toepassing van tabellen waarin is aangegeven bij welke concentraties van personen in een begrensd gebied rondom een risicovolle inrichting de oriëntatiewaarde voor het groepsrisico is overschreden. Die tabellen zijn opgenomen in een handleiding voor het bevoegd gezag "Omgaan met groepsrisico". In het huidige beleid heeft het groepsrisico geen betrekking op verkeersdeelnemers, de werknemers van een naburig bedrijf met risicovolle activiteiten en de eigen werknemers van een risicovol bedrijf. Op grond van artikel 1, tweede lid, moeten werknemers van risicoveroorzakende buurbedrijven wel worden betrokken bij de verantwoording van het groepsrisico. De verantwoording van het groepsrisico is geregeld in de artikelen 12 en 13. Het voorgaande betekent dat de uitkomst van de berekening van het groepsrisico in een concreet geval een onderschatting kan inhouden van de werkelijke kans op een bepaald

aantal slachtoffers. Op dit aspect van het groepsrisico is elders in deze toelichting dieper ingegaan.

De risiconormen geven alleen de kans weer om als direct gevolg van een ongeval met gevaarlijke stoffen te overlijden; letale effecten op lange termijn, de kans op verwonding of materiële schade alsmede milieueffecten in enge zin zijn daarin dus niet verdisconteerd. De grens tussen directe gevolgen en indirecte gevolgen is niet scherp te trekken. Bij het maken van een kwantitatieve risicoberekening wordt doorgaans wat betreft het overlijdensrisico een termijn van twee tot drie weken aangehouden. Het voorgaande neemt niet weg dat een adequaat risicobeleid bijdraagt aan de vermindering van de kans op gewonden en materiële schade. De bestrijding van rampen en zware ongevallen is in het bijzonder gericht op die laatste effecten. Om die reden is in de verantwoordingsplicht ten aanzien van het groepsrisico mede aandacht gegeven aan de mogelijkheden voor de zelfredzaamheid van personen en voor de rampenbestrijding.

§ 5. Reikwijdte

5.1 Inrichtingen

Dit besluit is van toepassing op vergunningplichtige inrichtingen in de zin van de Wm die overlijdensrisico's, uitgedrukt in plaatsgebonden risico en groepsrisico, voor personen buiten die inrichtingen veroorzaken. Die risico's worden veroorzaakt door de aard en de hoeveelheid van de in de desbetreffende inrichting voorkomende gevaarlijke stoffen en de handelingen die met die stoffen worden verricht.

De inrichtingen die onder dit besluit vallen, kunnen worden onderscheiden in twee groepen:

1. Inrichtingen met zodanig specifieke kenmerken dat voor de vaststelling van de door de desbetreffende inrichting veroorzaakte risico's een specifieke risico-analyse moet worden uitgevoerd. Dit zijn:
 - a. inrichtingen waarop de Seveso II-richtlijn van toepassing is en waarvoor krachtens artikel 9 van die richtlijn en, ter uitvoering van dat onderdeel van de richtlijn, krachtens artikel 14 van het Brzo een veiligheidsrapport aan het bevoegd gezag moet worden gezonden;
 - b. overige onder de genoemde richtlijn vallende inrichtingen, dat wil zeggen inrichtingen waarvan de exploitant een beleid ter preventie van zware ongevallen moet voeren (zie artikel 5 van het Brzo);
 - c. niet onder die richtlijn vallende inrichtingen, die niet behoren tot één van de onder punt 2 bedoelde standaardtypen inrichtingen maar niettemin overlijdensrisico's voor de omgeving veroorzaken (bijvoorbeeld stuwadoorsbedrijven waar opslag van gevaarlijke stoffen plaatsvindt in verband met het vervoer daarvan, een aantal nog bij regeling aan te wijzen spoorwegemplacements en door de Minister van VROM bij regeling aangewezen andere categorieën van inrichtingen);
 - d. LPG-tankstations waarvan de doorzet van LPG 1500 m³ of meer per jaar bedraagt;
 - e. onder bepaalde omstandigheden: inrichtingen waar gevaarlijke stoffen, gevaarlijke afvalstoffen of bestrijdingsmiddelen worden opgeslagen (zie hiervoor artikel 15, eerste lid, onderdeel c) en
 - f. inrichtingen waarin een koel- of vriesinstallatie aanwezig is met een inhoud van 10.000 kg ammoniak of meer.

Die categorieën van inrichtingen zijn genoemd in artikel 2, eerste lid, onderdelen a tot en met d, en in artikel 15, eerste lid, onderdelen b tot en met d. Inrichtingen die tot één van die

categorieën behoren worden in het spraakgebruik ook wel aangeduid als niet-categoriale inrichtingen. Voor vuurwerkbedrijven en bedrijven waar ontplofbare stoffen of voorwerpen worden opgeslagen gelden aparte regels. Korthedshalve wordt hiervoor verwezen naar de toelichting op artikel 4.

2. Inrichtingen ten aanzien waarvan door de aard van de activiteit of de aard van de aanwezige gevaarlijke stof(fen) een standaardbenadering kan worden gevolgd.

De hier bedoelde categorieën van inrichtingen zijn genoemd in artikel 2, eerste lid, onderdelen e tot en met g, voorzover zij nader zijn aangeduid in artikel 4, vijfde lid, onderdelen a tot en met c, en in artikel 2, eerste lid, onderdeel h. Die categorieën van inrichtingen worden ook wel aangeduid als categoriale inrichtingen.

Van de inrichtingen die tot de eerste categorie behoren, kunnen het plaatsgebonden risico en het groepsrisico uitsluitend worden vastgesteld door middel van een kwantitatieve risico-analyse (hierna: QRA). Voor de wijze van berekenen van het plaatsgebonden risico en het groepsrisico zijn regels gegeven in een ministeriële regeling. Die regeling treedt gelijktijdig met dit besluit in werking. De bedoelde rekenregels zijn toegesneden op de aard van de desbetreffende inrichtingen. In verband met het feit dat dit besluit niet voor alle in artikel 2, eerste lid, genoemde categorieën van inrichtingen gelijktijdig in werking treedt (zie artikel 26), zal de genoemde ministeriële regeling zonodig met specifieke regels voor de desbetreffende categorie worden aangevuld.

Voor inrichtingen waarop paragraaf 3 van het Brzo van toepassing is, worden het plaatsgebonden risico en het groepsrisico door middel van een QRA weergegeven in het veiligheidsrapport. Dat rapport moet door degene die de inrichting drijft aan het bevoegde gezag krachtens de Wm worden gezonden. De verplichting daartoe is opgenomen in artikel 14 van het genoemde besluit (periodieke toezending van het rapport) en in de artikelen 5.15 en 5.17 van het Ivb (voor nieuwe inrichtingen en bij een verandering van de (werking van de) inrichting waarvoor een vergunning nodig is).

De gegevens over het plaatsgebonden risico zoals die in het veiligheidsrapport zijn weergegeven, kunnen door het bevoegde gezag worden gebruikt bij de toetsing van de aanvraag om een milieuvergunning en bij de toetsing van ruimtelijke plannen aan de in dit besluit gestelde grens- en richtwaarden. De in dat rapport opgenomen gegevens over het groepsrisico zijn van belang met het oog op de verantwoording ten aanzien van de ontwikkeling van het groepsrisico bij de beslissing op een aanvraag voor een milieuvergunning en bij de vaststelling van ruimtelijk relevante besluiten. Hierbij moet wel worden aangetekend dat bij ruimtelijke plannen van enige omvang het groepsrisico opnieuw berekend moet worden omdat het groepsrisico verandert door het te toetsen plan. Die herberekening is een relatief eenvoudige opgave.

Voor inrichtingen die niet onder paragraaf 3 van het Brzo vallen (maar wel tot de bovengenoemde categorie 1 behoren), kan het bevoegd gezag in voorkomende gevallen uitsluitend in het kader van een vergunningaanvraag verlangen dat de aanvrager gegevens overlegt waaruit de aard en de omvang blijkt van de door de inrichting veroorzaakte risico's voor mensen in de omgeving van de inrichting en voor het milieu, alsmede gegevens met betrekking tot de maatregelen die zijn genomen om die risico's te beperken (artikelen 5.4 en 5.16 van het Ivb). Die gegevens kunnen in de vorm van een risico-analyse of risicostudie worden verstrekt.

In die gevallen waarin geen veiligheidsrapport of risico-analyse voorhanden is, zal het bevoegd gezag dat een besluit krachtens de WRO voorbereidt zelf ten behoeve van de

toetsing van dat besluit aan de in dit besluit gestelde milieukwaliteitseisen, een risico-analyse moeten laten uitvoeren.

Voor inrichtingen die tot de tweede hierboven genoemde categorie behoren, is een systematiek ontwikkeld waarbij per type inrichting, afhankelijk van de aard van de daarin aanwezige gevaarlijke stoffen en de getroffen risicoreducerende maatregelen, uit een tabel kan worden afgelezen bij welke veiligheidsafstand tot kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten aan de daarvoor geldende grens- respectievelijk richtwaarde is voldaan.

De bedoelde veiligheidsafstanden zijn vastgesteld bij ministeriële regeling. Die regeling treedt gelijktijdig met dit besluit in werking.

De geschetste standaardbenadering geldt voor meer dan 90 procent van de inrichtingen waarvoor dit besluit relevant is.

In een aparte handleiding voor het omgaan met het groepsrisico is per categorie inrichtingen in een tabel aangegeven bij welk aantal personen per hectare in het gebied rond een tot die categorie behorende inrichting aan de oriëntatiewaarde voor het groepsrisico is voldaan.

De toepassing van tabellen met veiligheidsafstanden en personendichtheden in plaats van het uitvoeren van risicoberekeningen heeft het voordeel van de eenvoud en draagt bij aan de beperking van de uitvoeringslasten, zowel voor het bedrijfsleven als voor de overheid.

Zoals gezegd komen de afstanden en dichtheden overeen met de grenswaarden ten aanzien van het niveau van het plaatsgebonden risico respectievelijk de oriëntatiewaarde voor het groepsrisico. Dit betekent dat het in acht nemen van de toepasselijke veiligheidsafstand en personendichtheid er automatisch toe leidt dat het desbetreffende besluit voldoet aan de grenswaarden ten aanzien van het niveau van het plaatsgebonden risico en aan de waarde voor het groepsrisico. Voor LPG-tankstations komen de afstanden ten minste overeen met de grenswaarden voor het plaatsgebonden risico.

Voor de goede orde wordt erop gewezen dat de door de Minister van VROM vastgestelde afstanden de functie vervullen van grens- en richtwaarde als bedoeld in dit besluit.

5.2 Bevoegdheden

Kenmerkend voor een wettelijke milieukwaliteitseis is onder meer dat het in die eis aangegeven kwaliteitsniveau bereikt en in stand gehouden moet worden of zoveel mogelijk bereikt en in stand gehouden moet worden door de overheid aan wiens adres die eis is gericht. De betrokken overheid moet dit doen bij de uitoefening van bevoegdheden die van invloed zijn op het bereiken en in stand houden van de desbetreffende kwaliteit. Die bevoegdheden zijn in dit besluit aangewezen in de artikelen 4, eerste tot en met vierde lid, en 5, eerste en tweede lid. Daarnaast is in artikel 5, zevende lid, een regeling gegeven voor de vaststelling van een tracébesluit dat betrekking heeft op de aanleg of wijziging van een hoofdweg of landelijke railweg in de omgeving van een inrichting waarop het Brzo van toepassing is.

Hiervoor is in de inleiding reeds vermeld dat bij de verlening van een milieuvergunning op aanvraag en bij de vaststelling van bepaalde ruimtelijk relevante besluiten aan de gestelde grens- en richtwaarde moet worden voldaan. Die verplichting geldt uit de aard der zaak alleen in gevallen waarin een in de artikelen 4 en 5 genoemde bevoegdheid daadwerkelijk wordt uitgeoefend.

In die gevallen waarin een bestemmingsplan ontbreekt, het plan verouderd is of het plan in strijd met een in dit besluit gestelde grenswaarde, de bouw of vestiging van kwetsbare of beperkt kwetsbare objecten toelaat, zal een ingediende aanvraag om een bouwvergunning,

indien aan de eisen van de Woningwet (artikel 44) is voldaan, niet geweigerd kunnen worden.

Uit onderzoek naar de mate van actualiteit van bestemmingsplannen is gebleken dat in 85% van de onderzochte gemeenten ongeveer de helft van de plannen verouderd is. Uit eerder onderzoek was al gebleken dat de bovengenoemde situatie zich in beginsel kan voordoen voor gemiddeld 60 procent van het grondgebied van de grotere steden. De Minister van VROM heeft aangekondigd dat in het kader van de beoogde nieuwe WRO de Woningwet zodanig zal worden gewijzigd dat, zolang een actueel bestemmingsplan ontbreekt, een aanvraag voor een bouwvergunning rechtstreeks wordt getoetst aan de relevante regelgeving met betrekking tot externe veiligheid (Kamerstukken II 2001/02, 26 604, nr. 13, p. 9). Op die wijze wordt een oplossing geboden voor gevallen waarin de doorwerking van risiconormen op het gebied van de ruimtelijke ordening gebreken vertoont. Bij de bedoelde wetgeving zal bij wijze van vangnet een voorziening worden getroffen, waardoor een bouw aanvraag, indien het bestemmingsplan geen of onvoldoende regeling terzake bevat, rechtstreeks getoetst wordt aan de toepasselijke grenswaarde ten aanzien van het niveau van het plaatsgebonden risico.

5.3 Kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten

In dit besluit worden milieukwaliteitseisen gesteld ter bescherming van mensen in kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten tegen de kans om te overlijden als gevolg van het vrijkomen van gevaarlijke stoffen bij een ongeval in een inrichting. In artikel 1, eerste lid, onderdelen a en m, is aangegeven wat onder beperkt kwetsbare en kwetsbare objecten moet worden verstaan. Op dit onderscheid is hieronder ingegaan.

In het beleid inzake externe veiligheid werden tot dusverre uiteenlopende indelingen naar kwetsbaarheid van objecten gehanteerd, al naar gelang van het type risicobron (LPG-tankstation; opslag van propaan; CPR-15 inrichting). In dit besluit zijn die indelingen geharmoniseerd.

Het onderscheid tussen kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten is in zoverre van belang dat beperkt kwetsbare objecten in bestaande situaties (zie voor het onderscheid tussen bestaande en nieuwe situaties paragraaf 10) niet in 2010 hoeven te voldoen aan de grenswaarde voor nieuwe situaties (10^{-6} per jaar). Voor reeds aanwezige en voor geprojecteerde (dat wil zeggen krachtens het geldende bestemmingsplan toelaatbare) beperkt kwetsbare objecten geldt derhalve geen saneringsgrenswaarde. De maatschappelijke kosten die met de sanering van bestaande beperkt kwetsbare objecten tot het niveau van 10^{-6} per jaar zijn gemoeid, zouden onevenredig hoog worden.

Daarnaast is het onderscheid tussen kwetsbare objecten en beperkt kwetsbare objecten voor nieuwe situaties relevant: de toelaatbaarheid van een kwetsbaar object of van een risicovolle inrichting op een bepaalde plaats in verband met een feitelijk aanwezig of een geprojecteerd kwetsbaar object wordt getoetst aan een grenswaarde (10^{-6} per jaar). Voor beperkt kwetsbare objecten geldt een richtwaarde (10^{-6} per jaar). Op het onderscheid tussen die begrippen is in paragraaf 10 ingegaan.

Het onderscheid tussen kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten is gebaseerd op een aantal overwegingen die zijn ontleend aan de maatschappelijke opvattingen over de groepen mensen in de samenleving die in het bijzonder moeten worden beschermd.

In de eerste plaats behoren objecten waar mensen doorgaans dag en nacht verblijven bijzondere bescherming te genieten (woningen). Daarnaast verdienen bepaalde groepen mensen uit hoofde van hun fysieke of psychische gesteldheid een bijzondere bescherming

(kinderen, ouderen, zieken of psychisch kwetsbare personen). Naast de genoemde maatschappelijke opvattingen is het onderscheid tussen kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten gebaseerd op het aantal en de verblijftijd van groepen mensen en op de aanwezigheid van adequate vluchtmogelijkheden.

Bepaalde objecten moeten door hun hoge infrastructurele waarde worden beschermd tegen de gevolgen van een ongeval (bijvoorbeeld een centrale voor telecommunicatiedoeleinden, voorzover die kan worden getroffen door brand of een ander relevant ongeval). Hiermee zijn niet bedoeld transportassen voor het weg- en spoorverkeer. Voor hoofdtransportroutes voor het weg- en railverkeer voor de aanleg waarvan een Tracébesluit nodig is, is in de artikelen 4, achtste lid, en 5, zevende lid, ter implementatie van artikel 12 van de Seveso II-richtlijn een aparte regeling opgenomen. Op grond van die regeling moet het bevoegd gezag bij de beslissing op een aanvraag voor een milieuvergunning voor een inrichting waarop het Brzo van toepassing is en bij een besluit dat betrekking heeft op de ruimtelijke ordening in de omgeving van een zodanige inrichting de externe veiligheidsrisico's voor het verkeer op een hoofdtransportroute die worden veroorzaakt door die inrichting te betrekken. Voor het begrip 'betrekken bij' is aansluiting gezocht bij de terminologie van artikel 8.8, eerste lid, van de Wm. Omgekeerd dient dit eveneens te geschieden bij de vaststelling van Tracébesluit voor een hoofdtransportroute in de omgeving van een inrichting waarop het Brzo van toepassing is. In beide gevallen hoeft echter geen toetsing plaats te vinden aan een grens- of richtwaarde.

Volgens de hierboven genoemde maatstaven voor het onderscheid tussen kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten geldt een kantoor dat – omgerekend naar bruto vloeroppervlak – bestemd is voor meer dan 50 personen of een hotel, bestemd voor meer dan 50 gasten, als een kwetsbaar object. Het gevolg hiervan is dat het plaatsgebonden risico voor die objecten, als zij op het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit aanwezig zijn, op 1 januari 2010 ten hoogste 10^{-6} per jaar mag zijn. Voor kleinere kantoren en hotels betekent dit dat die objecten, als zij op het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit aanwezig zijn of geprojecteerd zijn, ook na 2010 tussen de 10^{-5} en de 10^{-6} contour van een gevaarlijke bron mogen worden gehandhaafd of verwezenlijkt. In veel gevallen zal het mogelijk zijn dergelijke objecten naast een bedrijfsterrein te realiseren. Het is evenwel niet ondenkbaar dat daardoor de (buitenwettelijke) oriëntatiewaarde voor het groepsrisico zal worden overschreden. Voorkomen moet worden dat in de nabijheid van een risicovolle inrichting grote groepen mensen verblijven teneinde de effecten van een ongeval te beperken. Daarnaast is het onwenselijk dat de - als gevolg van ruimtelijke ontwikkelingen toegenomen - (potentiële) gevolgen van een ongeval worden afgewenteld op de veroorzaker van het risico in de vorm van een aanscherping van de vergunningvoorschriften.

De opsomming van kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten is niet limitatief van aard. Dit is tot uitdrukking gebracht in de redactie van artikel 1, eerste lid, onderdeel m (voor kwetsbare objecten) en in onderdeel h van artikel 1, eerste lid, onderdeel a (voor beperkt kwetsbare objecten). Bij de omschrijving van de categorie kwetsbare objecten zijn de bovengenoemde criteria als uitgangspunt genomen en verduidelijkt met de meest pregnante voorbeelden. Bij de omschrijving van beperkt kwetsbare objecten zijn in onderdeel h algemene criteria gegeven op grond waarvan een niet met zoveel woorden genoemd object door het betrokken bevoegd gezag bij de toepassing van dit besluit als beperkt kwetsbaar kan worden aangemerkt. Er zijn grensgevallen denkbaar, waarin aan de hand van de specifieke omstandigheden van het geval beoordeeld moet worden of een concreet object als kwetsbaar of als beperkt kwetsbaar moet worden beschouwd.

Voor alle duidelijkheid wordt erop gewezen dat het het bevoegd gezag vrijstaat om een beperkt kwetsbaar object te behandelen als een kwetsbaar object.

Indien een object bestemd is voor kwetsbare én beperkt kwetsbare functies, of voor beperkt kwetsbare functies en voor functies die niet zijn ingedeeld in een van beide categorieën, moet voor de beoordeling van de kwetsbaarheid worden uitgegaan van de meest kwetsbare functie. Een gebouw waarin zowel woningen als kleine kantoren zijn gevestigd, moet dus worden beschouwd als een kwetsbaar object.

Op andersoortige objecten dan de in artikel 1, eerste lid, onderdelen a en m, genoemde heeft dit besluit geen of beperkte betrekking. Het betreft hier:

- a. Objecten die tot een risicoveroorzakende inrichting behoren, zoals een bedrijfskantoor, een kantine of een aan het bedrijf verbonden school die op het bedrijfsterrein is gevestigd (zie artikel 1, tweede lid). Voor die objecten geldt geen grens- of richtwaarde; zij moeten wel worden betrokken bij de beoordeling van het groepsrisico;
- b. Infrastructurele voorzieningen, zoals wegen, parkeerplaatsen en fietspaden. De reden van die beperking is dat verkeersdeelnemers doorgaans gedurende een (zeer) korte tijd op een bepaalde plaats aanwezig zijn. De toepassing van een grenswaarde met het oog op de bescherming van verkeersdeelnemers is daarom niet zinvol. Het aantal verkeersdeelnemers kan de omvang van het groepsrisico wel beïnvloeden.

Uit het voorgaande vloeit voort dat bij de berekening van het groepsrisico voor een concrete situatie geen rekening wordt gehouden met verkeersdeelnemers. Dit betekent dat in die gevallen sprake kan zijn van een onderschatting van de mogelijke effecten van een ongeval. Het is van belang dat het bevoegde gezag met een dergelijke onderschatting rekening houdt bij het nemen van besluiten in het kader van de ruimtelijke ordening en bij de voorbereiding van de rampenbestrijding.

Voor de aparte positie van inrichtingen of gebieden waarvoor door het bevoegd gezag overeenkomstig artikel 14 een veiligheidscontour is vastgesteld, zij verwezen naar de toelichting bij genoemd artikel. Bij nieuwe ontwikkelingen binnen een zodanig gebied blijft de verantwoordingsplicht ten aanzien van het groepsrisico onverminderd gelden.

§ 6. Cumulatie van risico's en zonering van bedrijventerreinen

Dit besluit voorziet niet in normen voor de cumulatie van risico's door inrichtingen. De gestelde grenswaarden gelden per inrichting. Dit is in overeenstemming met het bestaande beleid op het gebied van externe veiligheid. Daarbij is ervan uitgegaan dat de eventuele cumulatieve risico's van bij elkaar gelegen inrichtingen de grenswaarden voor bestaande situaties niet zullen overschrijden. In de praktijk blijkt dat ook het geval te zijn. Hoewel het uit een technisch oogpunt mogelijk is om kwaliteitseisen te stellen ten aanzien van gecumuleerde risico's, is daarvan om redenen van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid afgezien. Een dergelijke benadering zou leiden tot moeilijk te beheersen situaties en tot grote administratieve inspanningen, zowel voor de desbetreffende bedrijven (uitwisseling van gegevens) als voor het bevoegd gezag. Opgemerkt wordt dat het bevoegd gezag in een concreet geval waarin sprake is van cumulatie van risico's, daarmee wel rekening kan houden bij de afweging van de in het geding zijnde belangen bij de vergunningverlening en bij besluiten op het gebied van de ruimtelijke ordening.

Daarnaast kan het bevoegd gezag voor de milieuv vergunning in overeenstemming met het bevoegd gezag voor de ruimtelijke ordening de ligging van de veiligheidscontour

vaststellen voor een of meer niet-categoriale bedrijven. Bij de vaststelling van die contour kan tevens de cumulatie van risico's worden betrokken (artikel 14).

In de meermalen aangehaalde brief van de Minister van VROM van 19 september 2001 inzake het beleid inzake externe veiligheid is het begrip cumulatie van risico's in verband gebracht met het voorkomen van domino-effecten. In de op dit besluit gebaseerde rekenvoorschriften zijn criteria opgenomen voor de beantwoording van de vraag of in een concreet geval domino-effecten kunnen optreden. Daarin is tevens aangegeven onder welke omstandigheden rekening moet worden gehouden met een zwaar ongeval in een inrichting dat het gevolg is van een ongeval elders waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken.

Wat betreft de verhouding tussen dit besluit en artikel 7, eerste lid, van het Brzo wordt het volgende opgemerkt. Het laatstgenoemde artikel betreft de implementatie van artikel 8 van de Seveso II-richtlijn waarin voorschriften gegeven zijn met het oog op het voorkomen van domino-effecten. Het bevoegd gezag moet groepen van inrichtingen aanwijzen die vanwege hun ligging ten opzichte van elkaar of vanwege de aanwezige gevaarlijke stoffen gezamenlijk een groter risico van een zwaar ongeval hebben dan afzonderlijk. De aanwijzing heeft tot gevolg dat degenen die de desbetreffende inrichtingen drijven hun veiligheidsbeleid op elkaar moeten afstemmen. De Seveso II-richtlijn bevat echter geen risiconormen en geeft derhalve ook geen voorschriften over cumulatie van die normen. Het voorschrift inzake domino-effecten heeft uitsluitend betrekking op inrichtingen waarop genoemde richtlijn, zoals geïmplementeerd in het Brzo, van toepassing is. Zoals in de vorige alinea is opgemerkt is in de voorschriften voor de berekening van risico's een voorziening opgenomen waardoor mogelijke domino-effecten van invloed zijn op de uitkomst van de berekening. Daardoor wordt bij de toetsing van een voorgenomen risicovolle activiteit of ruimtelijke ontwikkeling aan de desbetreffende grens- of richtwaarde indirect rekening gehouden met domino-effecten. Vorenbedoelde voorschriften zijn van toepassing op alle gevallen waarin het risico door middel van een risico-analyse moet worden vastgesteld. Dat is onder meer het geval bij de inrichtingen, bedoeld in artikel 2, eerste lid, onderdelen a tot en met d. Hiertoe behoren ook de inrichtingen die onder het Brzo vallen.

Dit besluit legt geen beperkingen op aan het gemeentebestuur om ten behoeve van individuele inrichtingen of ten behoeve van een bedrijventerrein in een bestemmingsplan reserveringsruimte op te nemen met het oog op nog niet voorziene uitbreidingen of nieuwe vestigingen. Uiteraard moet in dat geval de bestemmingsregeling zodanig zijn dat de toegelaten bestemmingen een dergelijke uitbreiding niet in de weg staan. In het bijzonder bij bedrijventerreinen met risicovolle bedrijven waarvoor met toepassing van artikel 14 een veiligheidscontour is vastgesteld kan een beleid dat gericht is op uitwaartse zonerings effectief bijdragen aan het veilig stellen van de groeimogelijkheden voor bedrijven.

De planologische reservering in verband met mogelijke uitbreidingen van bedrijfsactiviteiten houdt niet vanzelfsprekend in dat een exploitant daarvan gebruik kan maken. De toedeling van die ruimte blijft voorbehouden aan het bevoegd gezag in het kader van de vergunningverlening op grond van de Wm.

§ 7. Stand still-beginsel

In artikel 5.2, derde lid, van de Wm is bepaald, dat waar een betere milieukwaliteit aanwezig is dan de milieukwaliteitseis aangeeft, die betere milieukwaliteit in de plaats treedt van de eis. Bij de maatregel waarbij de milieukwaliteitseis wordt gesteld kan worden bepaald dat de stand still-regel ten aanzien de daarbij gestelde kwaliteitseis niet van toepassing is.

In dit besluit is artikel 5.2, derde lid, van de Wm buiten toepassing verklaard (artikel 9). De reden daarvan is dat onverkorte toepassing van dit artikellid, ertoe zou leiden dat aan iedere voor het risico relevante uitbreiding van de inrichting en aan iedere nieuwe ruimtelijke ontwikkeling in de omgeving daarvan een halt zou worden toegevoerd, ook als in die gevallen ruimschoots wordt voldaan aan de grenswaarde 10^{-6} per jaar.

Daarnaast zijn er gevallen waarin de aanwezige kwaliteit slechter is dan de in de milieukwaliteitseis voorgeschreven kwaliteit. Zo kan het voorkomen dat het plaatsgebonden risico vanwege het vroeger gehanteerde beleid voor kleinere kantoren, winkels e.d. niet voldoet aan de waarde 10^{-6} per jaar. Die omstandigheid hoeft niet in alle gevallen te betekenen dat een verandering van een risicoveroorzakende inrichting niet meer mogelijk is.

Indien sprake is van een verandering van een bestaande inrichting waarvan het plaatsgebonden risico tussen de 10^{-5} en de 10^{-6} per jaar ligt en dat risico ten gevolge van de verandering voor kwetsbare of geprojecteerde kwetsbare objecten toeneemt, dan moeten maatregelen getroffen worden ter compensatie van de toename van het plaatsgebonden risico. Voor die gevallen is in het besluit bepaald dat de bestaande waarde als grenswaarde geldt (stand still), tenzij het plaatsgebonden risico hoger is dan of gelijk is aan 10^{-5} per jaar. In dat geval moet bij de beslissing op de aanvraag in elk geval de grenswaarde 10^{-5} in acht worden genomen en vóór 2010 aan de grenswaarde 10^{-6} per jaar zijn voldaan. Het bevoegd gezag doet er in die gevallen met het oog op artikel 18 verstandig aan te bezien of het mogelijk is het risico in het kader van de voorgenomen verandering van de inrichting reeds terug te brengen tot 10^{-6} per jaar.

Voor al dan niet geprojecteerde beperkt kwetsbare objecten is ervan afgezien stand still voor te schrijven bij een verandering van een bestaande risicovolle inrichting. De reden hiervan is dat de vergunningaanvraag voor de verandering getoetst moet worden aan een richtwaarde. Toetsing aan een wettelijke richtwaarde houdt in dat zoveel mogelijk aan de desbetreffende richtwaarde moet worden voldaan, tenzij er gewichtige redenen zijn om van die waarde af te wijken. Hierbij zal het bevoegd gezag ook moeten laten meewegen dat de bestaande situatie al niet voldeed aan het gewenste risiconiveau en ernaar moeten streven om het risico niet verder te laten toenemen.

In dit besluit is het milieukwaliteitsniveau ten aanzien van externe veiligheid geformuleerd dat ten minste (kwetsbare objecten) of zoveel mogelijk (beperkt kwetsbare objecten) in acht genomen moet worden. Dit betekent dat bij de verlening van een milieuvergunning of bij de vaststelling van een ruimtelijk plan steeds een verantwoorde veiligheidssituatie gewaarborgd is.

§ 8. Saneren

In dit besluit zijn regels gesteld om situaties die niet voldoen aan de daarvoor gestelde grenswaarde, daarmee binnen een daarbij aangegeven termijn in overeenstemming te brengen. Die regels sluiten aan bij het bestaande beleid. Hierbij moet onderscheid worden gemaakt tussen twee vormen van saneren: sanering op korte termijn en sanering vóór het jaar 2010 (artikel 17, eerste tot en met derde lid, respectievelijk artikel 18, eerste tot en met derde lid). Voor de goede orde: de grenswaarde en de afstanden van artikel 18 dienen

zo spoedig mogelijk na de inwerkingtreding van dit besluit, doch uiterlijk 1 januari 2010 te zijn geëffectueerd.

In het algemeen zal het bevoegd gezag aan de artikelen 17 en 18 uitvoering kunnen geven door toepassing van de bevoegdheden op grond van de artikelen 8.22, tweede lid, Wm (actualisering van de milieuvergunning), 8.23, eerste lid, Wm (ambtshalve wijziging van de milieuvergunning) of 8.25, eerste lid, onderdeel a, Wm (het geheel of gedeeltelijk intrekken van de milieuvergunning). In voorkomende gevallen zal de sanering geëffectueerd kunnen worden in het kader van een aanvraag tot verandering van de inrichting. Over de mogelijke vergoeding van kosten en schade die voortvloeien uit de actualisering, wijziging of intrekking van een milieuvergunning is in paragraaf 16 een beschouwing opgenomen.

8.1. Sanering op korte termijn

Bij overschrijding van de grenswaarde 10^{-5} per jaar of – voor categoriale inrichtingen - de bij die waarde behorende, bij ministeriële regeling vastgestelde afstand voor (op het tijdstip waarop dit besluit in werking treedt) feitelijk aanwezige kwetsbare objecten, moet het risico binnen een periode van drie jaar zijn teruggebracht tot ten minste het niveau van die grenswaarde en moet ten minste aan die afstand zijn voldaan. In die periode moeten voldoende maatregelen aan de bron worden genomen dan wel in aanvulling daarop kwetsbare objecten worden geamoveerd. Het kan hierbij om ingrijpende maatregelen gaan waarmee veel tijd gemoeid is, in het bijzonder indien voor de uitvoering daarvan onteigening nodig is.

Indien een kwetsbaar object op het genoemde tijdstip ingevolge het geldende bestemmingsplan toelaatbaar is, maar daarvoor (nog) geen bouwvergunning is verleend, gaat de saneringplicht in op het tijdstip waarop de bouwvergunning definitief is geworden.

8.2. Sanering vóór 2010

In het verlengde van hoofdstuk 9 van het NMP 4 is in artikel 18 bepaald dat het plaatsgebonden risico dat door bestaande inrichtingen wordt veroorzaakt ten aanzien van (op het tijdstip waarop dit besluit in werking treedt) feitelijk aanwezige kwetsbare objecten uiterlijk op 1 januari 2010 teruggebracht moet zijn tot de grenswaarde voor nieuwe activiteiten (10^{-6} per jaar). Op de kosten die uit die verplichting voortvloeien, is in de paragraaf over de financiële gevolgen van dit besluit ingegaan.

Indien een kwetsbaar object in overeenstemming met het geldende bestemmingsplan maar in strijd met de uitgangspunten van dit besluit binnen de 10^{-6} contour wordt gerealiseerd, volgt uit artikel 18 dat die ongewenste situatie uiterlijk 1 januari 2010 moet zijn beëindigd. In het algemeen zal in dat geval door het treffen van bronmaatregelen aan de grenswaarde 10^{-6} per jaar moeten worden voldaan.

Ten aanzien van die gevallen waarin niet aan die verplichtingen kan worden voldaan, wordt het volgende opgemerkt.

Op grond van artikel 5.1 van de Wm moet de Minister van VROM uiterlijk binnen 8 jaar na de inwerkingtreding van het besluit waarbij milieukwaliteitseisen zijn gesteld, aangeven in hoeverre die eisen herziening behoeven (tenzij de gestelde eis zodanig is dat aangenomen kan worden dat de risico's voor het milieu verwaarloosbaar klein zijn). In het besluit is bepaald dat de Minister van VROM dit voor 1 januari 2009 moet doen. Die heroverweging kan tevens worden benut om vast te stellen in welke individuele gevallen de grenswaarde van

10^{-6} per jaar in 2010 niet haalbaar is. Die gebieden kunnen bij ministeriële regeling worden aangewezen. Indien aan een aantal voorwaarden is voldaan (het plaatsgebonden risico voor kwetsbare objecten is niet hoger is dan 10^{-5} per jaar; er is ten aanzien van de risicoveroorzakende inrichting volledig toepassing gegeven aan het ALARA-beginsel; er is een zwaarwegend belang) kan de Minister van VROM gebieden aanwijzen waarvoor op een later tijdstip aan de grenswaarde moet worden voldaan of waarvoor de op dat moment bereikte waarde als grenswaarde geldt (stand still) (artikel 22).

In het verlengde van de keuze om de in het beleid gehanteerde waarde voor het groepsrisico voorsnog niet wettelijk te verankeren, is er tevens van afgezien om een saneringsgrenswaarde voor het groepsrisico voor bestaande situaties te stellen. In die gevallen waarin het niveau van het groepsrisico hoger is dan de oriëntatiewaarde, geldt derhalve geen acute wettelijke verplichting tot sanering van de risicobron of van de omgeving daarvan. Wel moet getracht worden zoveel mogelijk risicoreductie tot stand te brengen door maatregelen te nemen overeenkomstig de ontwikkeling van de techniek in de desbetreffende bedrijfstak. Ten aanzien van binnenstedelijke spoorwegemplacements heeft het Rijk hierover met de Nederlandse Spoorwegen afspraken gemaakt (PAGE). In die gevallen waarin de oriëntatiewaarde voor het groepsrisico wordt overschreden, zal het Rijk zoeken naar oplossingen (verplaatsing of beëindiging van risicobronnen dan wel het tot stand brengen van ingrijpende voorzieningen). Voor de gedeeltelijke financiering daarvan zijn middelen gereserveerd op de begroting van het Ministerie van Financiën (Sanering van Ongewenste Ruimtelijke Bestemmingen) die met instemming van de Minister van Financiën voor dat doel kunnen worden aangewend.

In het Strategisch Akkoord van het kabinet zijn financiële middelen opgenomen onder meer voor het oplossen van knelpunten op het gebied van externe veiligheid. Die middelen bedragen voor LPG-tankstations (urgente sanering), BRZO-bedrijven, CPR-15 inrichtingen, ammoniak koelinstallaties en emplacements tot 2010 in totaal respectievelijk € 15, 20, 8, 5 en 140 mln. De financiering van het beleid inzake externe veiligheid tot 2010 is nader toegelicht in de brief van de Minister van VROM van 7 november 2002 aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal (vrom021002).

§ 9. Anticiperen op toekomstige maatregelen

In artikel 8, derde lid, is bepaald dat in geval van nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen, indien voldoende vaststaat dat de toekomstige situatie na het nemen van bronmaatregelen of maatregelen in de ruimtelijke sfeer, in overeenstemming zal zijn met de in dit besluit gestelde grenswaarden, daarop bij het vaststellen van het ruimtelijke ordeningsbesluit mag worden vooruitgelopen, met dien verstande dat aan de grenswaarde uiterlijk drie jaar na het nemen van het desbetreffende besluit moet zijn voldaan. Voorwaarde voor de toepassing van dit artikel is dat in de milieuvergunning van de inrichting die het risico veroorzaakt, in de planvoorschriften of in de bepalingen van een eventueel voorbereidingsbesluit een daarop gericht voorschrift wordt opgenomen en dat dit voorschrift daadwerkelijk wordt gehandhaafd. Op die wijze wordt voorkomen dat de doorgang van de desbetreffende ruimtelijke ontwikkeling onnodig wordt gefrustreerd.

§ 10. Systematiek van het besluit

Na de begripsbepalingen in paragraaf 1 zijn in paragraaf 2 de categorieën risicovolle inrichtingen omschreven waarvoor dit besluit betekenis heeft. Paragraaf 3 bevat de aanwijzing van de bevoegdheden op grond van de Wm, de WRO en de Woningwet, bij de

uitoefening waarvan het betrokken bevoegd gezag de in dit besluit gestelde grenswaarden in acht moet nemen.

Paragraaf 4 bevat grens- en richtwaarden waaraan het plaatsgebonden risico moet worden getoetst dat wordt veroorzaakt door een in artikel 2, eerste lid, bedoelde inrichting.

Voorzover het te nemen besluit betrekking heeft op een categoriale inrichting (zie artikel 2, eerste lid, onderdelen e tot en met g (voorzover die onderdelen betrekking hebben op een inrichting als bedoeld in artikel 4, vijfde lid, onderdelen a tot en met c), en artikel 2, eerste lid, onderdeel h, of op ruimtelijke ontwikkelingen in het invloedsgebied van een zodanige inrichting, moeten de veiligheidsafstanden worden toegepast die daartoe door de Minister van VROM zijn vastgesteld.

Ter wille van de leesbaarheid van dit besluit zijn de grenswaarden die gelden in het kader van de vergunningverlening krachtens de Wm en die welke moeten worden toegepast bij het vaststellen van besluiten in het kader van de WRO en de Woningwet, in aparte artikelen ondergebracht. Daarnaast is onderscheid gemaakt tussen inrichtingen die worden opgericht (par. 4.1) en inrichtingen waarin een verandering wordt aangebracht (reeds bestaande inrichtingen en inrichtingen waarvoor op of na het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit een vergunning is verleend) (par. 4.2). De grens- en richtwaarden voor besluiten krachtens de WRO en de Woningwet zijn opgenomen in par. 4.3.

Voor gevallen waarin de grenswaarden voor bestaande situaties op het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit worden overschreden zijn in paragraaf 7 voorschriften opgenomen (artikelen 17 en 18).

De artikelen 4 en 5 bevatten de aanwijzing van de bevoegdheden bij de uitoefening waarvan de in de artikelen 6 tot en met 8 gestelde grens- en richtwaarden gelden.

Artikel 4, in samenhang met artikel 2, bevat de opdracht aan het bevoegd gezag krachtens de Wm (burgemeester en wethouders of gedeputeerde staten) om bij de beslissing op een aanvraag voor een milieuvergunning, de in de artikelen 6 en 7 genoemde grenswaarden voor kwetsbare objecten in acht te nemen. Voorzover het betreffende besluit ziet op beperkt kwetsbare objecten moet met de in die artikelen genoemde richtwaarden rekening gehouden worden.

Artikel 5 ziet op de uitoefening van bevoegdheden door de gemeenteraad, burgemeester en wethouders respectievelijk gedeputeerde staten in het kader van de ruimtelijke planvorming ten aanzien van risicovolle inrichtingen en ten aanzien van de situering van kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten ten opzichte van die inrichtingen. Daarnaast is ook de aanwijzingsbevoegdheid van de Minister van VROM en van gedeputeerde staten als zodanig aangewezen. Verder is het besluit tot het verlenen van vrijstelling van voorschriften in de bouwverordening door burgemeester en wethouders aangewezen. Bij de uitoefening van al die bevoegdheden moeten de in artikel 8 genoemde grenswaarden in acht worden genomen alsmede de bij algemene maatregel van bestuur krachtens artikel 8.40 van de Wm gestelde afstanden die met het oog op de externe veiligheid gelden voor meldingsplichtige inrichtingen. Daarnaast moet rekening gehouden worden met de daar genoemde richtwaarde voor beperkt kwetsbare objecten.

De formulering van een milieukwaliteitseis als grenswaarde brengt mee dat het betrokken bevoegd gezag geen hoger risiconiveau dan de grenswaarde aangeeft mag toestaan. Een milieukwaliteitseis in de vorm van een wettelijke richtwaarde houdt in dat die waarde zoveel mogelijk moet zijn bereikt op het tijdstip dat in de algemene maatregel van bestuur is aangegeven en dat het bereikte niveau vervolgens zoveel mogelijk in stand moet worden

gehouden. Een en ander houdt in dat bij de vaststelling van een van de in artikel 4 en 5 aangegeven besluiten op grond van de Wm en de WRO zoveel mogelijk aan de richtwaarde moet worden voldaan. Van de richtwaarde mag het bevoegd gezag slechts afwijken indien gewichtige redenen daartoe aanleiding geven. Die redenen moeten in de motivering van het besluit worden aangegeven.

Er is bewust van afgezien om in dit besluit een nadere invulling van het begrip gewichtige reden te geven. Afwijking van een wettelijke richtwaarde is primair een verantwoordelijkheid van het lokale bevoegd gezag. Bij extensief gebruikte terreinen, zoals een sportveld, en bij het opvullen van kleine open gaten in bestaand stedelijk gebied of bij vervangende nieuwbouw kan er aanleiding zijn om in een specifiek geval van de richtwaarde af te wijken. In een aparte handleiding zullen voorbeelden worden opgenomen waaraan in dit verband kan worden gedacht.

Er is bewust van afgezien om - naast de richtwaarde - voor beperkt kwetsbare objecten bij wijze van ondergrens een grenswaarde te stellen. Daardoor zou bij de uitvoering van dit besluit ten onrechte de opvatting kunnen postvatten dat de veiligheid in nieuwe situaties voldoende gegarandeerd is wanneer aan de als minimumkwaliteit voorgeschreven ondergrens is voldaan. Een dergelijke ontwikkeling in neerwaartse richting is ongewenst.

In paragraaf 2 is reeds vermeld dat in dit besluit geen milieukwaliteitseis ten aanzien van het groepsrisico is gesteld. De reden daarvan is dat het moeilijk is om eenduidig vast te stellen of bij een concreet besluit, in het bijzonder bij een besluit op grond van de WRO, aan de eis wordt voldaan. De handhaafbaarheid is daarmee problematisch. Wel is in artikel 13 een verantwoordingsplicht opgenomen voor het bevoegd gezag dat een ruimtelijk relevant besluit als bedoeld in artikel 5, eerste of tweede lid, vaststelt of goedkeurt.

De artikelen 6 tot en met 8 bevatten de normen voor het plaatsgebonden risico in de vorm van grens- en richtwaarden voor nieuwe risicovolle activiteiten (art. 6 en 7) respectievelijk ruimtelijke ontwikkelingen waarvoor een besluit krachtens de WRO nodig is (art. 8). De grens- en richtwaarden werken tweezijdig: zij moeten zowel bij de verlening van een milieuvergunning als bij de besluitvorming over ruimtelijke plannen worden toegepast (bestemmingsplan; wijzigingsbesluit; uitwerkingsbesluit; vrijstellingsbesluit etc.).

Onder een bestaande activiteit respectievelijk een bestaande ruimtelijke situatie wordt verstaan:

1. Een activiteit die wordt verricht overeenkomstig een op het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit geldende Wm-vergunning;
2. Een voor dat tijdstip vastgesteld bestemmingsplan of vrijstellingsbesluit op grond waarvan de bouw of vestiging van kwetsbare of beperkt kwetsbare objecten is toegelaten;
3. Op dat tijdstip aanwezige kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten.

Onder een nieuwe activiteit wordt verstaan: het oprichten van een inrichting, of het veranderen van een bestaande inrichting of van de werking daarvan als gevolg waarvan het plaatsgebonden risico toeneemt en waarvoor krachtens de Wm een vergunning benodigd is. Onder een nieuwe ruimtelijke situatie wordt verstaan: een bestemmingsplan dat wordt vastgesteld of herzien, inclusief de goedkeuring daarvan, alsmede een vast te stellen wijzigings-, uitwerkings- of vrijstellingsbesluit en de in verband daarmee af te geven verklaring van geen bezwaar, een en ander voorzover dat plan of dat besluit de bouw of vestiging van kwetsbare objecten of beperkt kwetsbare objecten mogelijk maakt. Onder een nieuwe situatie worden tevens de hiervoor genoemde besluiten verstaan die betrekking hebben op (voor de inwerkingtreding van dit besluit) reeds aanwezige of

geprojecteerde kwetsbare of beperkt kwetsbare objecten, bijvoorbeeld een plan dat voorziet in uitbreidingsmogelijkheden voor bestaande bebouwing, alsmede besluiten met betrekking tot vervangende nieuwbouw en de opvulling van open gaten binnen bestaande aaneengesloten bebouwing.

In de artikelen 17 en 18 zijn de grenswaarden voor bestaande risicovolle activiteiten en bestaande ruimtelijke situaties vastgelegd.

Artikel 17, eerste en tweede lid, heeft betrekking op gevallen waar het plaatsgebonden risico op het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit voor aanwezige kwetsbare objecten hoger is dan 10^{-5} per jaar.

Artikel 18, eerste en tweede lid, heeft betrekking op gevallen waar het plaatsgebonden risico op het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit voor aanwezige kwetsbare objecten hoger is dan 10^{-6} per jaar. Die grenswaarde vervult de functie van saneringsgrenswaarde. Voor inrichtingen als bedoeld in artikel 4, vijfde lid, onderdelen a tot en met c, heeft de Minister van VROM bij ministeriële regeling veiligheidsafstanden vastgesteld die overeenkomen of ten minste overeenkomen met de grenswaarde 10^{-5} per jaar respectievelijk 10^{-6} per jaar. Het betreft hier de in paragraaf 5.1 aangeduide categoriale inrichtingen. Voor die categorie inrichtingen gelden de door de Minister van VROM vastgestelde veiligheidsafstanden derhalve als saneringsafstand (zie artikelen 17, tweede lid, en 18, tweede lid).

De artikelen 6 en 7 bevatten de grenswaarden die bij de vergunningverlening krachtens artikel 8.1 van de Wm voor nieuwe activiteiten in acht moeten worden genomen. In geval van een toename van het plaatsgebonden risico door een verandering van een inrichting of van de werking daarvan moet het risico dat wordt veroorzaakt door de inrichting in samenhang met de verandering waarop de vergunningaanvraag betrekking heeft, worden getoetst aan de grenswaarde 10^{-6} per jaar (ten opzichte van kwetsbare objecten/ geprojecteerde kwetsbare objecten). Indien de vergunningaanvraag in verband met de verandering van de inrichting betrekking heeft op een bestaande inrichting, dan is die grenswaarde gelijk aan het op dat tijdstip aanwezige risiconiveau, indien dat niveau hoger is dan 10^{-6} per jaar en lager is dan 10^{-5} per jaar (ten opzichte van kwetsbare objecten/ geprojecteerde kwetsbare objecten; zie artikel 24, eerste lid). Heeft de aanvraag betrekking op een nieuwe inrichting (een na inwerkingtreding van dit besluit opgerichte inrichting of een verandering van een zodanige inrichting), dan is de grenswaarde ten opzichte van die objecten 10^{-6} per jaar. Voor al dan niet geprojecteerde beperkt kwetsbare objecten geldt steeds een richtwaarde 10^{-6} per jaar.

Artikel 8 geeft de grenswaarden die bij de vaststelling, herziening en goedkeuring van besluiten krachtens de WRO in acht moeten worden genomen, voorzover op grond van dat besluit de bouw of vestiging van kwetsbare of beperkt kwetsbare objecten toegelaten wordt. Ook hier geldt – evenals voor vergunningsituaties - voor beperkt kwetsbare objecten eenzelfde richtwaarde.

Voor die gevallen waarin het bestemmingsplan wordt herzien om te kunnen voldoen aan de hieronder te noemen saneringsgrenswaarde voor (op het tijdstip van inwerkingtreden van dit besluit) feitelijk aanwezige kwetsbare objecten, is de grenswaarde van artikel 17, eerste lid, van toepassing.

De Minister van VROM heeft op grond van artikel 15 regels gesteld met betrekking tot de wijze waarop het risico moet worden vastgesteld.

Het uitgangspunt van dit artikel is dat in die gevallen, waarin het risico wordt veroorzaakt door een niet-categoriale inrichting als bedoeld in artikel 2, eerste lid, onderdelen a tot en met d, door een LPG-tankstation met een jaarlijkse doorzet van LPG van 1500 m³ of meer per jaar, door een koel- of vriesinstallatie van 10.000 kg ammoniak of meer of door een inrichting voor het opslaan van grote hoeveelheden chemicaliën of bestrijdingsmiddelen in emballage waarbij de aard van de aanwezige stoffen afwijkt van het standaardvoorbeeld waarvoor door de Minister van VROM bij ministeriële regeling veiligheidsafstanden zijn vastgesteld op grond van een standaard risico-analyse, een berekening van het plaatsgebonden risico en van het groepsrisico moet worden uitgevoerd (artikel 15, eerste lid, onderdelen a tot en met d). De laatstbedoelde categorie inrichtingen betreft de zogeheten CPR-15 inrichtingen.

In het geval van een LPG-tankstation met een jaarlijkse doorzet van minder dan 1500 m³, een bedrijf met een ammoniakkoel- of vriesinstallatie met een inhoud vanaf 400 kg tot 10 000 kg of een CPR-15 bedrijf dat qua uitvoering overeenkomt met het type waarvoor de veiligheidsafstanden zijn vastgesteld door de Minister van VROM, moet het bevoegd gezag die veiligheidsafstanden toepassen (artikelen 4, vijfde lid, en 5, derde lid).

Bij die afstanden wordt voldaan aan de grenswaarden ten aanzien van het niveau van het plaatsgebonden risico. Hierbij is ervan uitgegaan dat aan de overigens voor die inrichtingen geldende regels op grond van de Wm die betrekking hebben op externe veiligheid is voldaan.

Voor bepaalde categorieën inrichtingen die door de Minister van VROM zijn aangegeven (CPR-15 inrichtingen) kan het bestuursorgaan dat het besluit vaststelt, rekening houdend met de bijzondere omstandigheden van het geval, een risico-analyse (laten) uitvoeren en de daaruit voortvloeiende afstanden toepassen in plaats van de genoemde standaard veiligheidsafstanden (artikelen 4, zesde lid, en 5, vierde lid). Hierbij moet evenwel altijd een minimum afstand van 20 meter tot al dan niet geprojecteerde kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten worden aangehouden om bij een brand adequaat te kunnen optreden. Die afstand is opgenomen in de bij dit besluit behorende ministeriële regeling.

De gevallen waarin het plaatsgebonden risico en het groepsrisico moeten worden berekend, maken in totaal naar schatting niet meer dan tien procent uit van de gevallen waarin dit besluit van toepassing is. Die rekenregels zijn in een ministeriële regeling vastgelegd. Zij treedt gelijktijdig met dit besluit in werking. De Minister van VROM stelt die regeling vast in overeenstemming met de betrokken ministers die het mede aangaat, waaronder in elk geval de Ministers van Economische Zaken en van Verkeer en Waterstaat.

In de rekenvoorschriften wordt verwezen naar de door de CPR in 2001 gepubliceerde handleiding voor de uitvoering van risico-analyses. In die handleiding worden onder andere de modellen beschreven die geschikt zijn voor het uitvoeren van risicoberekeningen. Daarnaast worden daarin de faalkansen weergegeven die het uitgangspunt vormen voor de uitvoering van die berekeningen (CPR 18, getiteld «Handleiding voor de uitvoering van risico-analyses», eerste druk, uitgave 2001).

Hiervoor is aangegeven dat bij ministeriële regeling ten behoeve van besluiten ten aanzien van categoriale inrichtingen veiligheidsafstanden zijn vastgesteld. Het betreft hier LPG-tankstations met een jaarlijkse doorzet van minder dan 1500 m³, inrichtingen voor de opslag van chemicaliën en bestrijdingsmiddelen (CPR-15 inrichtingen) in grote hoeveelheden, met een vloeroppervlak van ten hoogste 2500 m² per opslagplaats, en inrichtingen waarin koel- of vriesinstallaties met een inhoud van minder dan 10.000 kg ammoniak aanwezig zijn.

In het verleden golden met het oog op de vergunningverlening aan en de besluitvorming over ruimtelijke ontwikkelingen in de omgeving van LPG-tankstations en CPR-15 inrichtingen ook al afstandseisen. Die waren gebaseerd op een standaard risico-analyse van de desbetreffende activiteit.

De aan te houden veiligheidsafstanden waren neergelegd in de Integrale nota LPG en in circulaire van de Minister van VROM (circulaire betreffende integrale nota LPG van 21 maart 1984, DGMH/B nr. 2724055; circulaire CPR-15 van 27 oktober 1997, DGM/SVS/97560078). De in die circulaire vermelde veiligheidsafstanden voor LPG-tankstations waarop het Besluit LPG-tankstations milieubeheer van toepassing is respectievelijk voor CPR-15 inrichtingen, komen met de inwerkingtreding van dit besluit te vervallen.

Ten behoeve van de bovengenoemde ministeriële regeling hebben het RIVM en TNO, uitgaande van nieuwe inzichten inzake de risico's, opnieuw afstanden voor die activiteiten berekend.

In die regeling is per type inrichting in een tabel de afstand tot de plaatsgebonden risicocontour 10^{-5} per jaar en tot de plaatsgebonden risicocontour 10^{-6} per jaar gegeven.

§ 11. Gevolgen van de grens- en richtwaarden ten aanzien van het niveau van het plaatsgebonden risico

Bestaande situaties

Artikel 17, eerste lid, brengt mee dat bij een hoger plaatsgebonden risico dan 10^{-5} per jaar, veroorzaakt door een niet-categoriale inrichting, voor op het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit aanwezige kwetsbare objecten tot sanering van de risicoveroorzakende activiteit moet worden overgegaan dan wel dat de desbetreffende objecten aan hun functie moeten worden onttrokken.

Die sanering moet binnen drie jaar na inwerkingtreding van het besluit zijn uitgevoerd. Voor geprojecteerde kwetsbare objecten geldt dat de saneringstermijn gaat lopen op het tijdstip waarop een voor zo'n object verleende bouwvergunning onherroepelijk is geworden. Artikel 17, tweede lid, bevat een soortgelijke verplichting voor het bevoegd gezag indien een bestaande categoriale inrichting niet voldoet aan de door de Minister van VROM vastgestelde veiligheidsafstand.

Als uitgangspunt voor het bereiken van de in dit besluit gestelde grenswaarden geldt dat bronmaatregelen de voorkeur genieten boven maatregelen in de omgeving van de inrichting. Indien sanering van de desbetreffende activiteit onvoldoende soelaas biedt, bijvoorbeeld omdat door extra technische of organisatorische maatregelen onvoldoende risicoreductie kan worden bereikt, zal het bevoegde bestuursorgaan moeten nagaan of het belang van het handhaven van het bedrijf opweegt tegen wijziging van de bestemmingsregeling, gevolgd door aankoop, al dan niet in der minne, van de desbetreffende objecten of, zo nodig, onteigening. Ook in dat geval moeten die objecten op grond van artikel 17, eerste en tweede lid, binnen drie jaar gebruiks- of bewoningvrij worden gemaakt. Uiteraard mogen de desbetreffende objecten wel een functie krijgen die als niet kwetsbaar moet worden beschouwd.

Voor de goede orde wordt erop gewezen dat de keuze voor toepassing van maatregelen bij het risicoveroorzakende bedrijf of, al dan niet in samenhang daarmee, van ruimtelijke maatregelen, moet plaatsvinden na een zorgvuldige afweging van alle desbetreffende belangen. Zo is het denkbaar dat indien het bedrijf voldoet aan de voorschriften die aan de vergunning zijn verbonden en het ALARA-beginsel volledig is toegepast, gezien wordt of

het mogelijk is dat de nodige vermindering van het risico wordt verkregen doordat het bedrijf een of enkele objecten binnen de 10^{-6} contour koopt.

Indien (op het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit) aanwezige woningen of andere kwetsbare objecten worden blootgesteld aan een plaatsgebonden risico dat ligt tussen 10^{-5} en 10^{-6} per jaar, kan tot 2010 worden volstaan met het toepassen van risicoreducerende maatregelen met toepassing van het ALARA-beginsel. Daarna moet aan de grenswaarde voor nieuwe situaties zijn voldaan (artikel 18).

Uiterlijk in 2010 moet voor kwetsbare objecten de grenswaarde van 10^{-6} per jaar zijn bereikt door het treffen van risicoreducerende maatregelen of, indien dit niet mogelijk is, door amovering van objecten die binnen de 10^{-6} risicocontour liggen.

Nieuwe risicovolle activiteiten en ruimtelijke ontwikkelingen in de omgeving van een risicovolle inrichting

Ingevolge artikel 8.10, tweede lid, van de Wm geldt dat de milieuvergunning in elk geval geweigerd moet worden indien verlening daarvan niet in overeenstemming zou zijn met een grenswaarde die overeenkomstig artikel 8.8, derde lid, van die wet door het bevoegd gezag in acht moet worden genomen. Dat betekent dat op een aanvraag voor een oprichtings- of veranderingsvergunning die nadelige gevolgen voor het plaatsgebonden risico heeft en waarop na het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit wordt beslist, negatief moet worden beschikt, indien daardoor reeds aanwezige of geprojecteerde kwetsbare objecten binnen de plaatsgebonden risicocontour 10^{-6} per jaar zouden komen te liggen en het risico door de toepassing van bronmaatregelen niet kan worden teruggebracht tot ten minste dat niveau (artikelen 6, eerste lid, en 7, eerste lid).

In veel gevallen kan door het verbinden van voorschriften aan de milieuvergunning aan de desbetreffende grenswaarde worden voldaan. Het bevoegd gezag zal er in dat verband ervoor moeten zorg dragen dat door het stellen van voorschriften de grondslag van de aanvraag niet wordt verlaten. Dat is in strijd met het systeem van de Wm. Door tijdig, dat wil zeggen in de fase van het vooroverleg over de vergunningaanvraag, aandacht te besteden aan de gevolgen voor de externe veiligheid, kan worden voorkomen dat het bevoegd gezag geen andere keus heeft dan de aangevraagde vergunning te weigeren. Heeft de aanvraag betrekking op een nieuwe inrichting, dan moet de aanvraag worden getoetst aan de grenswaarde 10^{-6} per jaar (artikel 6, eerste lid).

Voor inrichtingen die ten tijde van de aanvraag een risico veroorzaken voor kwetsbare of geprojecteerde kwetsbare objecten dat ligt tussen de 10^{-6} en de 10^{-5} per jaar, geldt dat in geval van een verandering van de inrichting waardoor het risico toeneemt de door die verandering veroorzaakte toename in elk geval moet worden gecompenseerd door maatregelen (artikel 24, eerste lid). Het betreft hier situaties die uiterlijk in 2010 moeten voldoen aan het niveau van ten minste 10^{-6} per jaar (artikel 24, tweede lid).

Teneinde risicovolle activiteiten en kwetsbare objecten op een evenwichtige wijze van elkaar te scheiden, moet de hiervoor genoemde grenswaarde die geldt in geval van een nieuwe risicovolle activiteit ook in acht worden genomen bij de besluitvorming over ruimtelijke plannen op grond waarvan de bouw of vestiging van kwetsbare objecten, inclusief de vervanging daarvan, wordt toegelaten. Na de rampen in Enschede en Toulouse is het besef van de noodzaak van de doorwerking van het externe veiligheidsbeleid op het gebied van de ruimtelijke ordening sterk toegenomen. Artikel 8 strekt daartoe.

Bestemmingsplannen en vrijstellingsbesluiten die na de inwerkingtreding van dit besluit worden vastgesteld of herzien, moeten, voorzover zij betrekking hebben op kwetsbare objecten, direct in overeenstemming zijn met de grenswaarde van 10^{-6} per jaar (artikel 8, eerste lid). Onder strikte voorwaarden mag bij de vaststelling van een in artikel 5, eerste lid, bedoeld besluit op grond van de WRO worden geanticipeerd op een toekomstige, dat wil zeggen binnen drie jaar na vaststelling van het desbetreffende besluit, te realiseren verbetering van de risicosituatie (artikel 8, derde lid). In veel gevallen zal hieraan alleen voldaan kunnen worden indien gelijktijdig met de vaststelling van het besluit een wijziging van de milieuvergunning van het risicoveroorzakende bedrijf wordt doorgevoerd. In beginsel komen de bovennormale kosten daarvan voor rekening van de overheid die het desbetreffende WRO-besluit heeft vastgesteld.

Met betrekking tot beperkt kwetsbare objecten geldt een uniforme richtwaarde. Op het karakter van wettelijke richtwaarden is hiervoor in paragraaf 10 ingegaan.

In het onderstaande schema zijn de gevolgen van de grens- en richtwaarden voor het plaatsgebonden risico (PR) voor (aanwezige en geprojecteerde) kwetsbare onderscheidenlijk beperkt kwetsbare objecten in bestaande situaties en bij nieuwe risicovolle activiteiten en nieuwe ruimtelijke situaties samengevat.

Voor de goede orde wordt opgemerkt dat de aanduiding «toegestaan» de verantwoordingsplicht ten aanzien van het groepsrisico onverlet laat.

Kwetsbare objecten

Type situatie	PR hoger dan 10^{-5} per jaar	PR tussen 10^{-5} en 10^{-6} per jaar	PR lager dan 10^{-6} per jaar
op het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit aanwezige en geprojecteerde kwetsbare objecten	1. aanwezige kwetsbare objecten: binnen 3 jaar na inwerkingtreding bronmaatregelen/ bron saneren/ objecten amoveren/ bestemmingsplan wijzigen (art. 17, 1 ^e en 2 ^e lid); 2. geprojecteerde kwetsbare objecten: binnen 3 jaar na het onherroepelijk worden van de bouwvergunning bronmaatregelen/ bron saneren (art. 17, 3 ^e lid)	aanwezige kwetsbare objecten en - na het onherroepelijk worden van de bouwvergunning - geprojecteerde kwetsbare objecten moeten zo spoedig mogelijk doch uiterlijk 1-1-2010 voldoen aan PR 10^{-6} per jaar (art. 18, 1 ^e tot en met 3 ^e lid) (in het algemeen te bereiken door bronmaatregelen/ bron saneren)	toegestaan
oprichten inrichting	niet toegestaan (art. 6, 1 ^e lid)	niet toegestaan (art. 6, 1 ^e lid)	toegestaan
verandering inrichting waarvoor vóór de inwerkingtreding van dit besluit een Wm-vergunning is verleend	niet toegestaan (art. 24, 1 ^e lid)	1. PR moet ten minste gelijk blijven (art. 24, 1 ^e lid), en 2. aanwezige kwetsbare objecten en - na het onherroepelijk worden van de bouwvergunning - geprojecteerde kwetsbare objecten moeten zo spoedig mogelijk doch uiterlijk 1-1-2010	toegestaan

		voldoen aan PR 10^{-6} per jaar (art. 18, 1 ^e tot en met 3 ^e lid)	
verandering inrichting waarvoor op of na het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit een Wm-vergunning is verleend	niet toegestaan (art. 7, 1 ^e lid)	niet toegestaan (art. 7, 1 ^e lid)	toegestaan
RO-besluit op grond waarvan de bouw/ vestiging van kwetsbare objecten is toegelaten	niet toegestaan (art. 8, 1 ^e lid)	niet toegestaan* (art. 8, 1 ^e lid)	toegestaan

* Anticipatie is toegestaan, d.w.z. bij de vaststelling van een bestemmingsplan kan onder strikte voorwaarden vooruit worden gelopen op een toekomstige verbetering van de risicosituatie. Die voorwaarden zijn:

- het plan leidt niet tot een hoger PR dan 10^{-5} per jaar;
- aan het plan of aan de milieuvergunning van het risicoveroorzakende bedrijf zijn zodanige voorschriften verbonden dat binnen 3 jaar na de vaststelling van het desbetreffende ruimtelijke ordeningsbesluit aan de grenswaarde 10^{-6} per jaar wordt voldaan (artikel 8, derde lid).

Beperkt kwetsbare objecten

Type situatie	PR hoger dan 10^{-5} per jaar	PR tussen 10^{-5} en 10^{-6} per jaar	PR lager dan 10^{-6} per jaar
op het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit aanwezige en geprojecteerde beperkt kwetsbare objecten	verbetering door toepassing van ALARA/ maatregelen bij de objecten*	verbetering door toepassing van ALARA/ maatregelen bij de objecten*	toegestaan
oprichten inrichting	in beginsel niet toegestaan (art. 6, 2 ^e lid)	in beginsel niet toegestaan (art. 6, 2 ^e lid)	toegestaan
verandering inrichting waarvoor vóór de inwerkingtreding van dit besluit een Wm-vergunning is verleend	in beginsel niet toegestaan (art. 7, 2 ^e lid)	PR moet in beginsel ten minste gelijk blijven (art. 7, 2 ^e lid)	toegestaan
verandering inrichting waarvoor op of na het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit een Wm-vergunning is verleend	in beginsel niet toegestaan (art. 7, 2 ^e lid)	in beginsel niet toegestaan (art. 7, 2 ^e lid)	toegestaan
RO-besluit op grond waarvan de bouw/ vestiging van beperkt kwetsbare objecten is toegelaten	in beginsel niet toegestaan (art. 8, 2 ^e lid)	in beginsel niet toegestaan (art. 8, 2 ^e lid)	toegestaan

* In bepaalde gevallen, zoals bij verouderde bestemmingsplannen, kan het uit kostenoverwegingen in de rede liggen om het bestemmingsplan ter voorkoming van toekomstige saneringssituaties aan te passen. Voor de goede orde: dit besluit kent geen saneringsplicht uit hoofde van het plaatsgebonden risico voor beperkt kwetsbare objecten.

Bij maatregelen bij aanwezige beperkt kwetsbare objecten zou gedacht kunnen worden aan maatregelen die de verspreiding van gevaarlijke stoffen bij een ongeval, bijvoorbeeld door de

afsluiting van een centraal ventilatiekanaal, kunnen tegengaan of aan afspraken over communicatie met het risicoveroorzakende bedrijf.

§ 12. Nieuwe kennis over risico's

In het voorgaande is nog niet de vraag aan de orde gekomen hoe moet worden omgegaan met nieuwe kennis over de gevaarsaspecten van bepaalde stoffen of nieuwe inzichten ten aanzien van de inschatting of de berekening van het risico. Nieuwe inzichten kunnen op diverse manieren ontstaan.

Zo moet degene die een inrichting drijft waarop paragraaf 3 van het Brzo van toepassing is, op grond van artikel 14 van dat besluit ten minste iedere vijf jaar een veiligheidsrapport aan het bevoegd gezag krachtens de Wm zenden. In dat rapport zijn tevens risicocontouren opgenomen.

Het komt voor dat de risicocontouren afwijken van de contouren die in het vorige rapport zijn weergegeven, doordat bij de berekening van het risico gebruik is gemaakt van nieuwe inzichten, zonder dat de desbetreffende inrichting tussentijds is gewijzigd.

Een andere wijze waarop nieuwe inzichten in de hoogte van risico's kunnen ontstaan, zonder dat er materiële wijzigingen bij de risicobron worden aangebracht, is de stelselmatige evaluatie en evolutie van de gebruikte rekenmethodieken voor de vaststelling van het risico. Naar verwachting zal het centrum voor externe veiligheid en vuurwerk bij het RIVM hierbij een belangrijke rol gaan vervullen. Nieuwe inzichten kunnen leiden tot lagere of hogere dan de voorheen vastgestelde risico's. Vooral wanneer de risico's naderhand hoger blijken te zijn, kunnen de nieuwe inzichten ingrijpende gevolgen hebben voor de omvang van de noodzakelijke saneringsinspanningen. Indien reductie van de risico's bij de bron niet meer mogelijk is, zullen uit de nieuwe kennis meer ruimtelijke beperkingen kunnen voortvloeien.

Indien het opnieuw berekende plaatsgebonden risico voor (aanwezige en geprojecteerde) kwetsbare objecten hoger is dan 10^{-6} per jaar maar lager dan 10^{-5} per jaar, moet worden overwogen of het mogelijk is met toepassing van artikel 8.22 van de Wm in de vergunning aanvullende maatregelen voor te schrijven overeenkomstig het ALARA-beginsel.

In een geval als het onderhavige is sprake van een bestaande situatie, zodat het risico moet worden getoetst aan de (sanerings)grenswaarde van 10^{-5} per jaar. Ook hier geldt dat ten aanzien van kwetsbare objecten uiterlijk in 2010 voldaan moet zijn aan de grenswaarde van 10^{-6} per jaar. Mocht het in een specifiek geval onmogelijk blijken te zijn om die grenswaarde in 2010 te bereiken of de maatschappelijke kosten bij sanering onaanvaardbaar hoog blijken te zijn, dan zou de Minister van VROM met inachtneming van het bepaalde in artikel 22 het desbetreffende gebied kunnen aanwijzen als gebied waarvoor op een later tijdstip aan de grenswaarde moet zijn voldaan of waarvoor de op dat moment geldende risicowaarde als grenswaarde geldt.

Indien op grond van gewijzigde inzichten of na herberekening van het risico in een individueel geval blijkt dat zelfs de grenswaarde van 10^{-5} per jaar wordt overschreden, moet in elk geval binnen 3 jaar aan de grenswaarde voor bestaande situaties zijn voldaan. Indien in een dergelijk geval geen mogelijkheden aanwezig zijn om met toepassing van artikel 8.23 van de Wm het risico tot ten minste dat niveau terug te brengen, zal het bevoegd gezag een keuze moeten maken tussen intrekking van de vergunning (artikel 8.25 Wm) en aanpassing van het bestemmingsplan.

Indien het berekende risico gunstiger uitvalt dan op grond van het vorige veiligheidsrapport was aangenomen, kan het bevoegd gezag, al dan niet op verzoek van de vergunninghouder,

bezien of de ontstane ‘ruimte’ kan worden benut voor een eventuele uitbreiding van de desbetreffende inrichting. Een vergunningaanvraag die betrekking heeft op een zodanige verandering van de inrichting moet dan worden getoetst aan de grens- respectievelijk de richtwaarde 10^{-6} per jaar (artikel 7, eerste en tweede lid).

§ 13. Verhouding tot andere regelgeving

Besluit voorzieningen en installaties milieubeheer en Besluit opslag- en transportbedrijven milieubeheer

Er zijn inrichtingen die een plaatsgebonden risico veroorzaken dat hoger is dan 10^{-6} per jaar en waarvoor regels gelden die de vergunningplicht opheffen. Die inrichtingen vallen niet onder artikel 2, eerste lid. Die gevallen kunnen zich onder meer voordoen bij inrichtingen waarin propaan wordt bewaard in een reservoir van ten hoogste 13 m^3 en waarop het Besluit voorzieningen en installaties milieubeheer van toepassing is (artikel 2, eerste lid, onderdeel h, van dat besluit) en bij inrichtingen waarop het Besluit opslag- en transportbedrijven milieubeheer van toepassing is.

Bij de eerste categorie bedrijven gaat het vrijwel steeds om de (bovengrondse) opslag van propaan bij agrarische bedrijven in dunbevolkte gebieden waar geen aardgasnet aanwezig is en bij inrichtingen met de bestemming verblijfsrecreatieterrein.

Voorzover in een dergelijke inrichting propaan wordt bewaard overeenkomstig de criteria van artikel 2, eerste lid, onderdeel h, van het Besluit voorzieningen en installaties milieubeheer, gelden voor die activiteit voorschriften met het oog op de externe veiligheid die zijn gericht tot degene die de inrichting drijft. Die voorschriften hebben onder meer betrekking op veiligheidsafstanden die ten opzichte van buiten de inrichting gelegen woningen en andere objecten moeten worden aangehouden.

Bij de tweede categorie gevallen waarbij het plaatsgebonden risico buiten de inrichting hoger kan zijn dan 10^{-6} per jaar, gaat het om inrichtingen die uitsluitend of in hoofdzaak bestemd zijn voor het opslaan, overslaan en transporteren over de weg, van goederen of producten, daaronder begrepen gevaarlijke stoffen waarvan de maximaal toegestane hoeveelheden per categorie van stoffen variëren. Het Besluit opslag- en transportbedrijven milieubeheer is onder meer van toepassing op inrichtingen waar ten hoogste 30.000 kilogram gevaarlijke stoffen worden opgeslagen. De opslag moet voldoen aan CPR richtlijn 15-1. Die richtlijn heeft betrekking op de opslag van gevaarlijke stoffen in emballage tot ten hoogste 10 000 kg per opslaggebouw. In het Besluit opslag- en transportbedrijven milieubeheer zijn veiligheidsafstanden voorgeschreven ten opzichte van buiten de inrichting liggende woningen en andere gevoelige bestemmingen. Er is voor gekozen om vooralsnog niet te tornen aan die afstanden. Wel wordt overwogen om met het oog op de uniformiteit de begrippen woning, object categorie I en object categorie II, voorzover die in een algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 8.40 van de Wm voorkomen, voor nieuwe situaties te vervangen door de begrippen kwetsbaar object en beperkt kwetsbaar object zoals die in dit besluit zijn omschreven. In een later stadium zullen de veiligheidsafstanden voor inrichtingen waarvoor de vergunningplicht is opgeheven opnieuw tegen het licht worden gehouden.

De hier bedoelde veiligheidsafstanden zijn niet vervat in regels die zijn gericht tot bestuursorganen die bevoegdheden uitoefenen op grond van de WRO. Daarom is in het onderhavige besluit een voorschrift opgenomen waardoor de veiligheidsafstanden die bij een algemene maatregel van bestuur krachtens artikel 8.40 van de Wm met het oog op de externe

veiligheid als voorschrift zijn gesteld voor degene die de inrichting drijft, in acht genomen moeten worden bij besluiten over de bestemming van grond die binnen de voor de inrichting geldende (externe) veiligheidsafstanden ligt.

Op die wijze kan worden voorkomen dat een exploitant door de uitvoering van nieuwe ruimtelijke plannen niet meer kan voldoen aan de ingevolge het Besluit voorzieningen en installaties milieubeheer of het Besluit opslag- en transportbedrijven milieubeheer geldende veiligheidsafstanden ten opzichte van buiten de inrichting aanwezige woningen of objecten van categorie I of II.

Wanneer een inrichting waarin propaan wordt bewaard ten gevolge van de realisering van een reeds bestaand ruimtelijk plan niet meer kan voldoen aan de van toepassing zijnde veiligheidsafstanden ten opzichte van die objecten, moet worden overwogen om de inrichting op het aardgasnet aan te sluiten. Voor de vergoeding van de kosten daarvan zou een beroep kunnen worden gedaan op artikel 49 van de WRO.

De opslag van propaan in reservoirs van ten hoogste 13 m³ komt in Nederland geregeld voor bij verblijfsrecreatieterreinen. Indien op het recreatieterrein een propaantank aanwezig is waarop de verschillende vakantiewoningen of stacaravans voor verwarmingsdoeleinden zijn aangesloten en de zeggenschap over de propaantank exclusief berust bij de gezamenlijke eigenaren van het terrein (bijvoorbeeld door middel van een exploitatievereniging), dan is er volgens jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State sprake van een inrichting in de zin van de Wm. In zo'n geval gelden de op het terrein gelegen woningen niet als kwetsbare objecten omdat zij een onderdeel van de inrichting zijn. Indien de zeggenschap over de (centrale) propaanopslag op een recreatieterrein uitsluitend bij de exploitant van dat terrein berust, dan gelden de daarop aangesloten vakantiewoningen en stacaravans als woningen in de zin van het Besluit voorzieningen en installaties milieubeheer. Ten opzichte van die woningen moeten de afstanden worden aangehouden die in de voorschriften bij dat besluit zijn genoemd (25 tot 60 meter, afhankelijk van de inhoud van het reservoir). Dit is anders indien de vakantiewoningen zelf over een reservoir voor de opslag van propaan beschikken. In dat geval geldt dat tussen de reservoirs een onderlinge afstand van 7,5 meter moet worden aangehouden. De achtergrond van die kleinere afstand ligt in het feit dat reeds de aanwezigheid van de eigen propaantank voor de desbetreffende woning een groter risico met zich mee brengt dan de propaantank van de naastgelegen woning.

Besluit tuinbouwbedrijven met bedekte teelt milieubeheer

Het is mogelijk dat een tuinbouwbedrijf dat niet onder het bovengenoemde besluit valt – waardoor de vergunningplicht voor dat bedrijf herleeft – een plaatsgebonden risico buiten de grens van de inrichting veroorzaakt dat hoger is dan 10⁻⁶ per jaar. Dit zou het geval kunnen zijn wanneer in het bedrijf andere nitraathoudende kunstmeststoffen worden bewaard dan die van klasse C als bedoeld in CPR-richtlijn 1, getiteld «Nitraathoudende meststoffen, vervoer en opslag», derde druk, 1982. Ook indien meer dan 5000 kilogram nitraathoudende kunstmeststoffen van klasse C wordt bewaard, kan het plaatsgebonden risico buiten de inrichting hoger zijn dan 10⁻⁶ per jaar. Daarnaast wordt een tuinbouwbedrijf vergunningplichtig wanneer niet kan worden voldaan aan de afstandseisen van artikel 1, derde en vierde lid, van het genoemde besluit. In al die gevallen kan er sprake zijn van een bedrijf dat in aanmerking komt voor aanwijzing door de Minister van VROM in de zin van artikel 2, eerste lid, onderdeel d, van het onderhavige besluit, zodat een vergunningaanvraag in dat geval getoetst moet worden aan de grenswaarden voor het plaatsgebonden risico overeenkomstig de artikelen 6 en 7.

Besluit informatie inzake rampen en zware ongevallen

Dit besluit, dat gebaseerd is op de Wet rampen en zware ongevallen, legt gemeenten de verplichting op om hun burgers te informeren over activiteiten die kunnen leiden tot een ramp of zwaar ongeval. Die informatie zal in de toekomst ook betrekking hebben op (de omvang van) het groepsrisico. De informatie die daarover door de gemeenten in het kader van de verantwoordingsplicht bij de vergunningverlening en bij het nemen van besluiten inzake ruimtelijke plannen aan belanghebbenden is verzameld, kan tevens worden gebruikt bij de vervulling van de bestaande verplichtingen voor gemeenten op grond van het Besluit informatie inzake rampen en zware ongevallen. In het kader van de risicocommunicatie (actiepunt 37 in het kabinetsstandpunt Vuurwerkcramp (Kamerstukken II 2000/01, 27 157, nr. 20), zal aan de verstrekking van de hier bedoelde informatie aan de bevolking aandacht worden besteed.

§ 14. Toetsing van het ontwerpbesluit

Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Begin juli 2002 is de voorgepubliceerde versie van het ontwerpbesluit onderwerp geweest van een studiedag met vertegenwoordigers van tal van uitvoerende overheden en handhavingsinstanties. De conclusies zoals die uit de besprekingen naar voren zijn gekomen, zijn verwerkt in dit besluit. Die conclusies hadden onder meer betrekking op de specifieke regeling die in dat ontwerpbesluit was opgenomen voor bedrijventerreinen; de wens om de toepasselijkheid van de regeling voor bedrijventerreinen afhankelijk te maken van een expliciet aanwijzingsbesluit; de wenselijkheid om in elk geval de grenswaarden voor het plaatsgebonden risico niet van toepassing te doen zijn op bedrijventerreinen die specifiek zijn bestemd voor (vestiging van) risicovolle activiteiten; de onderschrijving van het belang van standaardisering van risicoberekeningsmodellen; de wens om zoveel mogelijk standaardafstanden toe te passen, zonder afwijkingmogelijkheid, en de wens dat de verantwoording van het GR bij ruimtelijke plannen van geringe omvang ook op het niveau van het streekplan zou kunnen plaatsvinden.

Dit besluit is in nauwe samenwerking met het IPO, de VNG en de DCMR tot stand gekomen. Het overleg heeft er onder meer toe geleid dat de regeling ten aanzien van bedrijventerreinen (artikel 3 van het ontwerpbesluit) is geïncorporeerd in de regeling voor de vaststelling van een veiligheidscontour rond een of meer niet-categoriale risicovolle bedrijven, waarbij onder meer rekening kan worden gehouden met redelijkerwijs te verwachten toekomstige ontwikkelingen ten behoeve van de betreffende bedrijven of in de omgeving van die bedrijven (artikel 14). Kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten met een functionele binding met een bedrijf of met het gebied waarvoor de contour wordt vastgesteld, behoeven niet te worden getoetst aan de grens- en richtwaarden die anders van toepassing zouden zijn.

Hiervoor werd reeds opgemerkt dat in dit besluit zowel bevoegdheden worden aangewezen in het kader van hoofdstuk 8 van de Wm als bevoegdheden op grond van de WRO. In de praktijk blijkt op uitvoeringsniveau in veel gevallen sprake te zijn van een organisatorische dan wel fysieke scheiding van de ambtenaren die met de feitelijke uitoefening van die bevoegdheden zijn belast. Voor een adequate uitvoering van dit besluit is het nodig dat de milieufdeling en de afdeling ruimtelijke zaken op lokaal niveau over en weer kan beschikken over alle relevante gegevens over de risicosituatie in een bepaald gebied.

Daarom is het van belang dat de genoemde afdelingen waar nodig samenwerken en ervoor zorg dragen dat de verschillende onderdelen van het gemeentelijke beleid op elkaar worden afgestemd.

In het kader van de voorlichting over het besluit zal aan het laatste aspect in het bijzonder aandacht worden besteed.

15. Reacties naar aanleiding van de voorpublicatie

Naar aanleiding van de voorpublicatie van het ontwerpbesluit hebben zowel het IPO, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en een aantal gemeenten als brancheorganisaties en particuliere belanghebbenden opmerkingen gemaakt. In deze paragraaf is beschreven in hoeverre die opmerkingen hebben geleid tot aanpassing van het ontwerpbesluit. De opmerkingen hebben in hoofdzaak betrekking op de volgende thema's.

Eenduidige rekenwijze

Het RIVM heeft in 2001 een onderzoek uitgevoerd naar de verschillende door de overheid geaccepteerde risico-analyse modellen. Uit dit onderzoek is gebleken dat er grote verschillen kunnen optreden bij de berekening van het plaatsgebonden risico wanneer het risico door een inrichting primair door één gevaarlijke stof of activiteit bepaald wordt. In verband met de rechtsgevolgen die voortvloeien uit het al dan niet voldoen aan een in het besluit gestelde grenswaarde, hebben de VNG en het IPO erop aangedrongen dat voor die gevallen waarin het risico door middel van een berekening moet worden vastgesteld een eenduidige rekenwijze wordt vastgesteld waardoor de op dit moment voorkomende verschillen tussen de rekenpakketten tot een acceptabele grootte worden teruggebracht.

De Minister van VROM heeft op grond van dit besluit een ministeriële regeling vastgesteld waarin rekenregels zijn opgenomen voor gevallen waarin het risico wordt veroorzaakt door een niet-categoriale inrichting alsmede voor categoriale inrichtingen waarbij de aard en hoeveelheden van de stoffen en de getroffen risicobeperkende maatregelen afwijken van de standaard waarvoor op basis van een risico-analyse veiligheidsafstanden zijn afgeleid. In die rekenregels wordt voorts nog verwezen naar CPR 18. Voorafgaand aan de inwerkingtreding van die ministeriële regeling zal de genoemde handleiding voor de berekening van risico's worden herzien teneinde de mogelijke verschillen in uitkomsten verder te verkleinen. Met het oog op de rechtszekerheid ligt het in de bedoeling om de keuzemogelijkheden ten aanzien van het gebruik van een computerprogramma in de regeling te beperken.

Doorwerking van besluiten krachtens de WRO

Het IPO heeft opgemerkt dat het ontwerpbesluit geen instrumenten biedt om te waarborgen dat de doorwerking op het gebied van de ruimtelijke planvorming effectief kan plaatsvinden. In dit verband heeft het IPO ervoor gepleit om in het besluit de verplichting op te nemen bij het nemen van besluiten krachtens de WRO zonering toe te passen met het oog op een gecoördineerde ruimtelijke toedeling van kwetsbare en risicovolle functies.

Het besluit geeft het gemeentebestuur keuzevrijheid bij het bepalen van de wijze waarop aan de eisen van dit besluit wordt voldaan. Kenmerkend voor een besluit op grond van hoofdstuk 5 van de Wm waarin kwaliteitseisen worden gesteld is immers dat daarin de kwaliteit van onderdelen van het milieu wordt geformuleerd die op een in het besluit aangegeven tijdstip ten minste (in geval van grenswaarden) of zoveel mogelijk (bij richtwaarden) moet zijn bereikt en de bevoegdheden worden aangewezen bij de uitoefening waarvan die grenswaarden in acht moeten worden genomen of met die richtwaarden rekening moet worden gehouden. De wijze

waarop gemeenten het instrumentarium van de WRO (bestemmingsplannen, vrijstellingsbesluiten etc.) benutten wordt overgelaten aan het oordeel van de gemeenteraad respectievelijk van burgemeester en wethouders. Met andere woorden, gemeenten kunnen door toepassing van inwaartse zonering in het bestemmingsplan zelf de gewenste veiligheidszones vaststellen. Voor een wettelijke verplichting voor gemeenten om in het bestemmingsplan veiligheidszones op te nemen is een wet in formele zin nodig.

Wil een gemeente de nadelen van het principe 'wie het eerst komt, het eerst maalt' voorkomen, dan is het zaak dat een helder beleid wordt vastgesteld voor de verdeling van de risicoruimte in een bepaald gebied, bijvoorbeeld in de vorm van een structuurvisie.

Die lijn sluit aan bij de voorgestelde herziening van de WRO. Het hierop betrekking hebbende wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid dat het bestemmingsplan het karakter krijgt van 'leefomgevingsplan' doordat er milieu- en andere kwaliteitseisen in worden opgenomen. Met de nieuwe opzet van bestemmingsplannen wordt een belangrijke impuls gegeven aan de ontwikkeling door gemeenten van een strategische visie op de verdeling van de ruimte voor risicovolle bedrijvigheid enerzijds en kwetsbare functies anderzijds.

Op die wijze kan tevens rekening worden gehouden met de cumulatie van risico's op een bedrijventerrein met het oog op de bescherming van het omliggende gebied.

Teneinde zoveel mogelijk tegemoet te komen aan de opmerking van het IPO is in artikel 14 een voorziening opgenomen op grond waarvan het bevoegd gezag voor de milieuvergunning samen met het bevoegd gezag voor de lokale ruimtelijke ordening een besluit kan nemen ten aanzien van de ligging van de veiligheidscontour voor een of meer niet-categoriale risicovolle bedrijven (artikel 14). In de artikelsgewijze toelichting is nader ingegaan op die regeling.

Grenswaarde voor beperkt kwetsbare objecten

De Vereniging Vloeibaar Gas (VVG) heeft er, onder verwijzing naar het NMP 4, voor gepleit om ook voor situaties die na de inwerkingtreding van het besluit ontstaan voor beperkt kwetsbare objecten een grenswaarde te stellen van 10^{-5} per jaar in plaats van 10^{-6} per jaar. Naar de mening van de VVG komt de in het besluit gestelde grenswaarde neer op een aanscherping van het beleid die niet door een brede maatschappelijke afweging zou zijn onderbouwd. Na ampele heroverweging naar aanleiding van het advies van de Raad van State is in plaats van een grenswaarde (10^{-6} per jaar) voor beperkt kwetsbare objecten in dit besluit een richtwaarde (10^{-6} per jaar) geïntroduceerd. Op het karakter van een wettelijke richtwaarde is in paragraaf 10 ingegaan.

Karakter van het groepsrisico

Het IPO heeft ervoor gepleit om in plaats van de verantwoordingsplicht een wettelijke richtwaarde voor het groepsrisico op te nemen.

In het kabinetsstandpunt over de vuurwerkramp is aangekondigd dat het kabinet in 2003 een besluit zal nemen over de eventuele wettelijke vastlegging van een waarde voor het groepsrisico. Inmiddels heeft de Minister van VROM aan de Tweede Kamer medegedeeld dat daarvoor in verband met de samenhang van dit onderwerp met de uitwerking van beleid voor luchthavens meer tijd nodig is. Ongeacht de uitkomst van de beraadslagingen over een wettelijke waarde acht de regering het van wezenlijk belang dat bij de vaststelling van ruimtelijke plannen en bij de vergunningverlening ten behoeve van risicovolle bedrijven aan een ieder inzicht wordt gegeven in de afweging die daarbij gemaakt is tussen het maatschappelijk belang van de desbetreffende activiteit enerzijds en de veiligheid van mensen die in de omgeving van die activiteit (komen te) wonen en werken anderzijds. Een

essentieel onderdeel van die verantwoordingsplicht is dat informatie wordt gegeven over de oude en de nieuwe situatie met betrekking tot het groepsrisico en de bijdrage van de activiteit of het plan aan het groepsrisico. De oriëntatiewaarde voor het groepsrisico fungeert hierbij als piketpaaltje, niet als wettelijke waarde met rechtsgevolgen (het al dan niet doorgang kunnen vinden van de nieuwe activiteit of het plan).

De suggestie om een onderdrempel voor de toepassing van artikel 15 (nu: 13) (verantwoording van het groepsrisico bij ruimtelijke ontwikkelingen in de omgeving van een risicovolle inrichting) in te bouwen zal worden betrokken bij de vaststelling van de ministeriële regeling waarin regels worden gegeven voor de vaststelling van onder meer het groepsrisico bij niet-categoriale inrichtingen. In dat verband zal ook de door de provincie Zuid-Holland toegepaste methodiek voor de beoordeling van het groepsrisico nader worden gezien.

Uitvoerbaarheid van het besluit

Het IPO en de VNG hebben erop gewezen dat gemeenten en provincies bij de toetsing van ruimtelijke plannen niet altijd beschikken over actuele informatie over de risico's van bedrijven.

Over dit punt kan worden opgemerkt dat het risico slechts in 10% van de gevallen wordt veroorzaakt door een inrichting waarvan de ligging van de PR-contouren alleen door een QRA kan worden vastgesteld. Voor een deel van die 10% (namelijk voor de Seveso-bedrijven waarvoor een veiligheidsrapport moet worden ingediend bij het bevoegd gezag) zijn die gegevens reeds beschikbaar. Voor alle overige inrichtingen kan gewerkt worden met de veiligheidsafstanden die in een ministeriële regeling zullen worden opgenomen. Bij de ruimtelijke planvorming voor een gebied dat in de invloedssfeer van een risicovol bedrijf ligt geldt hetzelfde (een QRA is dus slechts bij een deel van de 10% van de (potentieel) gevaarlijke inrichtingen nodig). Indien bij de voorbereiding van een ruimtelijk plan geen actuele gegevens over de risico's voorhanden zijn en de betrokken risicoveroorzaker geen standaard bedrijf is waarvoor veiligheidsafstanden zijn vastgesteld, dan zal alsnog een risico-analyse moeten worden gemaakt. De kosten daarvan behoren tot de normale plankosten.

De invoering van de registratieplicht voor overheden aangaande risicovolle situaties is een belangrijk hulpmiddel voor een gemeente om zich van de medewerking van het bedrijf te verzekeren bij het verzamelen van de nodige gegevens. Die registratieplicht is opgenomen in het op 22 januari 2003 bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Wet milieubeheer (registratie gegevens externe veiligheid inrichtingen, transportroutes en buisleidingen) (Kamerstukken II 2002/03, 28 767, nrs. 1 tot en met 3) (hierna: wetsvoorstel inzake de registratieplicht met betrekking tot risicovolle situaties).

Termijnen vaststellen saneringsplan en uitvoering sanering

De regering gaat ervan uit dat de sanering van situaties waar de grenswaarden voor het PR worden overschreden (10^{-5} respectievelijk 10^{-6} per jaar) in beginsel door middel van het milieuspoor zijn beslag krijgt, derhalve door aanscherping van de vergunningvoorschriften of, als dat niet mogelijk is, door middel van het geheel of gedeeltelijk intrekken van de milieuvergunning.

Uiterlijk met ingang van 1 januari 2010 moeten kwetsbare objecten die op het tijdstip van inwerkingtreden van dit besluit aanwezig zijn, voldoen aan de grenswaarde 10^{-6} per jaar. Naar aanleiding van de inspraak en het vervolgoeverleg met het IPO en de VNG is de

termijn waarbinnen een plan ter voldoening aan die saneringsgrenswaarde moet zijn vastgesteld, geschrapt.

Compensatie bestuurslasten in verband met sanering

Ten aanzien van de door het IPO en de VNG gevraagde compensatie van de bestuurslasten die uit dit besluit voortvloeien kan het volgende worden opgemerkt. De bestuurslasten die samenhangen met de sanering bij overschrijding van de grenswaarde 10^{-5} per jaar (kwetsbare objecten) bij LPG-tankstations zullen naar verwachting gering zijn aangezien de sanering in belangrijke mate op rijksniveau zal worden voorbereid en uitgevoerd. De overige gevallen waarin de noodzaak zich voordoet om het desbetreffende risicoveroorzakende bedrijf te saneren zullen zeer incidenteel van aard zijn. Voor die gevallen is het bezwaarlijk om een verdeelsleutel vast te stellen voor de vergoeding van de kosten van de met de sanering gemoeide bestuurslasten.

De bestuurslasten die voortvloeien uit het opstellen van een plan van aanpak voor het bereiken in 2010 van de grenswaarde 10^{-6} per jaar voor kwetsbare objecten komen wel voor compensatie in aanmerking. De gelden daarvoor zullen door middel van de gebruikelijke kanalen ter beschikking worden gesteld.

Schadevergoeding in verband met sanering en de verhouding tussen de regelingen voor schadevergoeding ingevolge de Wm en de WRO

Met betrekking tot de samenhang van de relevante schadevergoedingsregelingen zij hier verwezen naar hetgeen daarover in paragraaf 16 is opgemerkt.

Nieuwe inzichten met betrekking tot de rekenmethodiek

Door het VNO-NCW, daarin gesteund door de vereniging Agrodīs (gewasbescherming), is opgemerkt dat veranderende inzichten met betrekking tot de vaststelling van risico's van grote invloed kunnen zijn op de aanvaardbaarheid van een concrete risicosituatie. Nieuwe inzichten kunnen daarmee ingrijpende gevolgen hebben voor bedrijven en voor de ruimtelijke ordening. In artikel 20 is een regeling voor die gevallen opgenomen. Bij de verwerking van nieuwe inzichten in de rekenvoorschriften zal het bedrijfsleven worden betrokken. Naar aanleiding van de opmerkingen van het VNO-NCW is de termijn voor het herstel van een overschrijding van de grenswaarde 10^{-6} per jaar gebracht op vijf jaar nadat de gewijzigde inzichten door de Minister van VROM zijn aanvaard.

§ 16. Schadevergoeding

In dit besluit is aan het huidige beleid inzake externe veiligheid een wettelijke grondslag gegeven doordat beleidsdoelstellingen ten aanzien van het maximaal aanvaardbare plaatsgebonden risico gaan gelden als instructienormen voor overheden in de vorm van grensen en richtwaarden in de zin van artikel 5.1 van de Wm. De grenswaarden moeten in acht worden genomen bij de vaststelling van besluiten ten aanzien van nieuwe risicovolle activiteiten en nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen. Daarnaast schept dit besluit verplichtingen voor overheden in gevallen waarin de grenswaarde voor bestaande risicovolle activiteiten en bestaande ruimtelijke situaties wordt overschreden. In die laatste gevallen leidt dit besluit ertoe dat hetzij op grond van de Wm, hetzij op grond van de WRO een schadeveroorzakend besluit wordt vastgesteld. Hierbij kan worden gedacht aan een wijziging van de milieuvergunning, waarbij de daaraan verbonden voorschriften worden aangescherpt, of in een uiterst geval aan het geheel

of gedeeltelijk intrekken daarvan, dan wel aan de herziening van een bestemmingsplan, waarbij de gebruiks- en bebouwingsmogelijkheden van de grond in een bepaald gebied worden beperkt. Voor die gevallen kent de Wm in artikel 15.20, onderscheidenlijk de WRO in artikel 49 een regeling voor de vergoeding van schade die geleden wordt ten gevolge van het desbetreffende besluit. Alleen die kosten en schade komen voor vergoeding in aanmerking die redelijkerwijs niet of niet geheel ten laste van degene tot wie het besluit is gericht of voor wie het besluit gevolgen heeft, behoren te blijven en voorzover niet op een andere wijze in een redelijke vergoeding is of kan worden voorzien. In beide gevallen mag er bovendien geen sprake zijn van passieve risico-aanvaarding. Voor de beoordeling van de vraag of zulks bij een besluit op grond van de WRO het geval is, is het van belang of een geobjectiveerde belanghebbende op het tijdstip waarop de betrokkene investeerde in het nadien getroffen belang, er redelijkerwijs rekening mee kon houden dat gewijzigde inzichten terzake van aanvaardbare externe veiligheidsrisico's zich zouden vertalen in een verslechtering van de planologische mogelijkheden (waaronder het vervallen van bepaalde gebruiks- en bebouwingsmogelijkheden in verband met de nabijheid van een externe risico's veroorzakende inrichting). In dit verband is het tevens van belang dat de beleidsnormen op het gebied van externe veiligheid door de rechter als uitgangspunt worden gehanteerd bij de toetsing van besluiten aan het motiveringsbeginsel.

Voorzover een overschrijding van de grenswaarde voor bestaande ruimtelijke situaties leidt tot het 'wegbestemmen' van aanwezige objecten, gevolgd door aankoop, al dan niet in het kader van een onteigeningsprocedure, is de herziening van het bestemmingsplan aan te merken als schadeveroorzakend besluit op grond waarvan tot volledige schadevergoeding moet worden overgegaan.

Gelet op het feit dat het besluit een codificatie behelst van het bestaande beleid inzake externe veiligheid en het feit dat dit beleid reeds in 1996 uitvoerig is beschreven en bekendgemaakt, zal het aantal gevallen van voor vergoeding in aanmerking komende planschade ten gevolge van dit besluit naar verwachting beperkt zijn.

In overeenstemming met het karakter van milieukwaliteitseisen wordt de beslissing over de wijze waarop een gestelde grenswaarde wordt bereikt (door middel van het milieuspoor of door middel van herziening van het bestemmingsplan of anderszins, bijv. door uitkoop van woningen) overgelaten aan het bevoegd gezag.

In het algemeen is de oplossing van knelpunten door middel van het milieuspoor de meest directe en, gelet op het preventiebeginsel, een juridisch juiste weg. Die methode wordt ook bij de sanering van vuurwerkbedrijven ter uitvoering van het Vuurwerkbesluit gevolgd. Dit houdt in dat de milieuvergunning van het risicoveroorzakende bedrijf wordt aangescherpt dan wel geheel of gedeeltelijk wordt ingetrokken door het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag kent in verband met die beschikking een naar billijkheid te bepalen schadevergoeding toe. Indien die toekenning geschiedt conform de criteria van de circulaire schadevergoedingen die de Minister van VROM heeft vastgesteld ter uitwerking van de artikelen 15.20 en 15.21 van de Wm, dan stemt die minister met de toekenning in en komt de vergoeding ten laste van het Rijk. Met het oog op de urgente sanering van LPG-tankstations heeft de Minister van VROM een aparte brief doen uitgaan over de toepassing van de genoemde circulaire ten aanzien van LPG-tankstations (brief d.d. 22 mei 2003, kenmerk EV/2003.036534). In artikel 15.20 van de Wm is sprake van kosten of schade die redelijkerwijs niet of niet geheel ten laste van degene tot wie de schadeveroorzakende beschikking is gericht behoren te blijven. Ter uitwerking van de redelijkheidseis komt in de circulaire voor LPG-tankstations ook het aspect van de voorzienbaarheid van de schade aan de orde.

Over de verhouding met artikel 49 van de WRO (planschade) kan het volgende worden opgemerkt. De vraag of er grond is voor de vergoeding van planschade komt pas aan de orde indien een gemeente de overschrijding van een grenswaarde voor het PR door een wijziging van het geldende planologische regime ongedaan wil maken (en niet door middel van aanpassing of intrekking van de milieuvergunning). Heeft het risicoveroorzakende bedrijf in zo'n geval voor vergoeding in aanmerking komende planschade geleden, dan is voor aparte vergoeding daarvan geen plaats wegens het subsidiaire karakter van artikel 49 WRO (namelijk uitsluitend voorzover niet op andere wijze in een redelijke vergoeding is of kan worden voorzien). Die andere voorziening is aanwezig in artikel 15.20 van de Wm. De bedoelde schade wordt dus in dat kader gecompenseerd. Wordt het bestemmingsplan aangepast in verband met een mogelijk in de toekomst actueel wordende overschrijding van een grenswaarde voor het PR, en lijdt een derde daardoor planschade, dan behoort de vergoeding daarvan – nadat is vastgesteld dat die schade voor vergoeding in aanmerking komt – in beginsel tot de normale plankosten te worden gerekend. Hierbij is ook van belang of het ontstaan van de ongewenste planologische situatie aan de gemeente kan worden toegerekend.

§ 17. Financiële gevolgen voor het bedrijfsleven; bedrijfs- en milieueffecten

Kosten van sanering van risicovolle activiteiten

In een quick-scan onderzoek zijn in globale zin de consequenties in kaart gebracht van de toepassing van de in dit besluit gestelde grenswaarden in relatie tot de opslag, het gebruik en het transport van gevaarlijke stoffen alsmede in relatie tot het beleid inzake het intensief en meervoudig ruimtegebruik in steden, zoals neergelegd in de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening.

De quick-scan heeft geresulteerd in een rapportage waarin een globaal beeld wordt gegeven van de bestaande en de te verwachten risicoknelpunten in Nederland ten gevolge van de (groei van) industriële bedrijvigheid, (groei van) het transport van gevaarlijke stoffen en nieuwe bouwinitiatieven. Ook wordt een overzicht gegeven van de bronmaatregelen waarmee enerzijds op korte termijn sanering van bestaande knelpunten moet plaatsvinden en waarmee anderzijds ruimte kan worden geschapen voor nieuwe stedenbouwkundige ontwikkelingen. De milieuhygiënische, ruimtelijke, financiële en economische gevolgen van de verschillende opties bij het oplossen of voorkómen van risicoknelpunten zijn eveneens in kaart gebracht.

In het onderstaande overzicht is gebruikgemaakt van de resultaten van die quick-scan voorzover die betrekking hebben op de in dit besluit gestelde grenswaarden voor het plaatsgebonden risico.

Hierbij is een onderscheid gemaakt tussen sanering op korte termijn (artikel 17) en sanering op langere termijn (artikel 18). De kosten van sanering bij de bron zijn geraamd op basis van de uitgangspunten die zijn geformuleerd in de circulaire schadevergoedingen van de Minister van VROM die van toepassing is op schadeveroorzakende beschikkingen op grond van de Wm.

Sanering op korte termijn

De sanering die voortvloeit uit artikel 17, eerste en tweede lid, betreft vrijwel uitsluitend LPG-tankstations in (overwegend) stedelijk gebied, waarbij zich binnen de 10^{-5} contour

van het plaatsgebonden risico nog kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten bevinden. Uit het quick-scan onderzoek en uit eerdere schattingen van TNO bleek in eerste instantie dat het ongeveer 40-50 LPG stations betreft en dat het ging om ongeveer 100 kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten. Nader onderzoek in 2003 heeft echter uitgewezen dat er bijna 200 LPG-tankstations zijn waar zich binnen een afstand van 25 m kwetsbare objecten bevinden. In de in paragraaf 16 aangehaalde brief van de Minister van VROM wordt die afstand gehanteerd als generieke afstand tot de 10^{-5} contour voor een LPG-tankstation met een gemiddelde doorzet van 500 m^3 per jaar. Oplossingen zullen voor die gevallen in het algemeen niet worden gevonden in bronmaatregelen, maar in sanering van het LPG-tankstation of in het amoveren van de bestaande kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten. De kosten van sanering dan wel verplaatsing/beëindiging van de activiteiten met LPG van de betreffende LPG-tankstations, die binnen drie jaar na inwerkingtreding van dit besluit dient te zijn gerealiseerd, worden geschat op maximaal € 30 miljoen. De omvang van dit bedrag is gebaseerd op het uitgangspunt dat uitsluitend schade wordt vergoed die rechtstreeks voortvloeit uit de toepassing van dit besluit. Bij een tankstation waar benzine, diesel en LPG wordt verkocht, heeft de schade die voor vergoeding in aanmerking komt dus alleen betrekking op het LPG-deel van de omzet. Vooralsnog is aangekondigd dat 100 van de 200 LPG-tankstations (zijnde de stations waarbij tevens een groepsrisicoprobleem aan de orde is) binnen drie jaar zullen worden gesaneerd. Hiervoor is een bedrag van € 15 miljoen beschikbaar. Voor het saneren van de overige 100 LPG-tankstations wordt nog gezocht naar aanvullende middelen (ter grootte van € 15 miljoen).

Het aantal kwetsbare objecten dat aanwezig is binnen de 10^{-5} contour bij inrichtingen waarop het Brzo van toepassing is, is niet precies bekend maar wordt geschat op ten hoogste 10. Voor die inrichtingen worden - indien mocht blijken dat de grenswaarde voor die objecten niet kan worden bereikt door het treffen van aanvullende bronmaatregelen overeenkomstig het ALARA-beginsel - de kosten gevormd door het amoveren van 10 woningen, welke kosten worden geschat op € 2 miljoen.

Sanering op langere termijn

Het risico dat door bestaande inrichtingen wordt veroorzaakt voor kwetsbare objecten moet op grond van artikel 18, eerste en tweede lid, zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk 1 januari 2010 teruggebracht zijn tot de grenswaarde voor nieuwe activiteiten (10^{-6} per jaar). De kosten die die verplichting voor verschillende categorieën van bedrijven met zich meebrengt zijn in het quick-scan onderzoek globaal ingeschat. Hieronder is daarvan een overzicht gegeven.

Voor bedrijven waarop paragraaf 3 van het Brzo van toepassing is, is geïnventariseerd hoeveel kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten op dit moment binnen de 10^{-6} contour van het plaatsgebonden risico aanwezig zijn. Het gaat hierbij om bedrijven waarvoor een veiligheidsrapport wordt ingediend bij het bevoegd gezag en waarvan de risicosituatie derhalve bekend is. Voor bedrijven waarop paragraaf 2 en niet tevens paragraaf 3 van het Brzo van toepassing is (bedrijven waarvoor geen rapportageplicht geldt), is de ligging van contouren van het plaatsgebonden risico veelal (nog) niet bekend.

Om in 2010 aan de grenswaarde te voldoen, zullen in een aantal gevallen (naast de normale ALARA-maatregelen) aanvullende bronmaatregelen moeten worden getroffen of moeten bepaalde productieprocessen vóór het jaar 2010 worden beëindigd dan wel moeten er - afhankelijk van de te maken keuze - woningen worden gesaneerd. In bepaalde

gevallen kan, bijvoorbeeld bij de chloorproductie in Hengelo, een oplossing gevonden door afspraken over de verplaatsing van de productie.

Met een bedrijf in Zeeland waarop het Brzo van toepassing is en waar zich nu nog een aanzienlijk aantal woningen binnen de 10^{-6} contour bevindt, zijn omstreeks 1990 afspraken gemaakt in het kader van een convenant waarvan de geldigheidsduur tot 2003 loopt.

Daarna zal moeten worden gezien of de vergunning bijvoorbeeld op grond van de ontwikkeling van de techniek kan worden aangescherpt. Het merendeel van de kwetsbare objecten die binnen de 10^{-6} contour van een Brzo-bedrijf in Nederland liggen, doet zich voor bij de twee hierboven bedoelde bedrijven. De ketenstudies voor chloor, LPG en ammoniak moeten oplossingen voor die problematiek aandragen.

Wanneer de grenswaarde 10^{-6} per jaar niet kan worden bereikt door toepassing van bronmaatregelen overeenkomstig het ALARA-beginsel en sanering van woningen goedkoper is dan sanering door aanvullende bronmaatregelen, moet tot sanering van woningen worden overgegaan. De kosten om te voldoen aan de grenswaarde worden in dat geval in het quick-scan onderzoek voor de overige Brzo-bedrijven ingeschat op maximaal € 18 miljoen (zijnde het equivalent van ongeveer 100 te amoveren woningen).

Een andere categorie van inrichtingen wordt gevormd door de spoorwegemplacementen. De risico's en knelpunten ten aanzien van de normering van de externe veiligheid rondom die inrichtingen is onderzocht in het project PAGE (Plan van Aanpak Goederen-emplacementen). Op dit moment zijn er in Nederland 5 knelpunten waar de 10^{-6} waarde voor het plaatsgebonden risico in de woonomgeving wordt overschreden. In het PAGE-project is reeds € 34 miljoen beschikbaar gesteld voor maatregelen waarmee die knelpunten (en een aantal knelpunten ten aanzien van het groepsrisico) in 2010 zullen zijn opgelost. Die kosten vloeien derhalve niet voort uit dit besluit.

Er zijn in Nederland ongeveer 320 CPR-15 bedrijven (bedrijven waar meer dan 10 000 kg brandbare chemicaliën of bestrijdingsmiddelen wordt opgeslagen). Bij 25 van die bedrijven bevinden zich op dit moment kwetsbare objecten binnen de 10^{-6} contour. Het gaat in dit geval om ongeveer 50 woningen (waarvan nog een deel in de categorie beperkt kwetsbaar valt). De kosten van aanvullende bronmaatregelen of, in het uiterste geval, wanneer sanering binnen de 10^{-6} contour niet mogelijk is door bronmaatregelen conform ALARA en sanering van woningen goedkoper is dan sanering door aanvullende bronmaatregelen, het amoveren van 35-40 woningen, worden geschat op € 7 miljoen.

In Nederland zijn ongeveer 1000 ammoniakkoelinstallaties met een inhoud van 200 kg of meer. Uit eerder onderzoek is gebleken dat slechts een zeer klein percentage naar verwachting een knelpunt oplevert in verband met het plaatsgebonden risico (ongeveer 1% van de installaties). De kosten die het gevolg zijn van het intrekken van vergunningen of het treffen van aanvullende bronmaatregelen (bijvoorbeeld kooldioxidesuppletie van een deel van de ammoniak als koudemiddel of extra inblikvoorzieningen) teneinde het plaatsgebonden risico voor de desbetreffende kwetsbare objecten te verminderen tot ten minste 10^{-6} per jaar, worden geschat op maximaal € 4,5 miljoen.

In 2004 is een nieuwe afstandstabel (tot de 10^{-6} contour) voor ammoniakkoelinstallaties opgesteld. Nader onderzoek in het kader van de ketenstudies moet uitwijzen hoeveel knelpunten er op basis van die tabel feitelijk aanwezig zijn. Dit onderzoek wordt in de eerste helft van 2004 afgerond.

Er zijn in Nederland ongeveer 2200 LPG-tankstations (meestal als onderdeel van grotere tankstations, langs auto(snel)wegen en tevens in de bebouwde kom), waar ook andere

motorbrandstoffen worden verkocht. Bij 550 LPG-tankstations bevinden zich kwetsbare objecten binnen de 10^{-6} contour van het plaatsgebonden risico. Het aantal kwetsbare objecten (voornamelijk woningen) wordt geschat op 3650.

Dit aantal zou mogelijk met de helft kunnen afnemen wanneer een deluge-sprinklerinstallatie rond de opstelplaats van de LPG-tankauto zou worden geïnstalleerd. De effectiviteit van die maatregel en van andere mogelijk te nemen maatregelen die voortkomen uit de ketenstudies moet echter nog nader worden onderzocht. De kosten van het amoveren van het LPG-deel van de bedoelde tankstations worden geschat op ongeveer € 110 miljoen. Indien deluge-sprinklers effectief zijn, kan dit bedrag ruwweg met 40% worden teruggebracht tot ongeveer € 70 miljoen, omdat in dat geval minder LPG-tankstations ten gevolge van dit besluit behoeven te worden uitgeplaatst. De kosten van andere maatregelen zullen duidelijk worden uit de ketenstudies.

De totale geschatte saneringskosten die voortvloeien uit de verplichtingen, bedoeld in de artikelen 17 en 18, zijn in het onderstaande overzicht weergegeven:

- ter voldoening aan de grenswaarde 10^{-5} /jaar c.q. de van toepassing zijnde veiligheidsafstand (voornamelijk LPG-tankstations):	€ 30 miljoen
- LPG-tankstations, ter voldoening aan de grenswaarde 10^{-6} /jaar:	afhankelijk van uitkomsten ketenstudie LPG
- Brzo-bedrijven, ter voldoening aan de grenswaarde 10^{-6} /jaar:	€ 20 miljoen
- CPR-15 bedrijven, idem:	€ 8 miljoen
- ammoniakkoelinstallaties, idem:	€ 5 miljoen
Totaal:	€ 63 miljoen

Het inzicht in de kosten voor het saneren van emplacements en LPG-tankstations ter voldoening aan de grenswaarde 10^{-6} per jaar en van overige bedrijfstakken is nog niet volkomen. De artikelen 17 en 18 treden om die reden in werking nadat meer duidelijkheid is verkregen over de saneringsopgave en -kosten. Die kosten zullen het budget van € 207 miljoen niet overschrijden.

Naar verwachting kan door het tijdig plegen van overleg over de sanering veelal zonder schadevergoeding en met toepassing van het ALARA-beginsel de nodige risicoreductie worden verwezenlijkt, behalve bij de meeste LPG-tankstations. In de gevallen waarin dit niet mogelijk is, kan, bijvoorbeeld bij bedrijfsbeëindiging na (gedeeltelijke) intrekking van de milieuvergunning, een beroep worden gedaan op de schadevergoedingsregeling van de Wm.

Ter financiering van de saneringskosten die op grond van de Wm en de WRO voor vergoeding in aanmerking komen, kan een beroep worden gedaan op het Rijk. De bovengenoemde kosten moeten in de periode 2003-2009 worden gemaakt. De dekking voor de kosten van sanering van bedrijven waarbij kwetsbare objecten binnen de 10^{-5} contour liggen (€ 16 miljoen) wordt gevonden in de middelen die zijn gereserveerd voor VROM ten behoeve van de sanering van ruimtelijk ongewenste situaties. De betaling van de overige saneringskosten zal geschieden uit de gelden die in het regeerakkoord voor het oplossen van knelpunten op het gebied van de externe veiligheid zijn gereserveerd.

De kosten voor het oplossen van knelpunten in verband met het groepsrisico van inrichtingen en in verband met het plaatsgebonden risico en groepsrisico vanwege het transport van gevaarlijke stoffen zullen op grond van het quick-scan onderzoek aanzienlijk hoger uitvallen. Na het uitvoeren van de ketenstudies voor de belangrijkste getransporteerde gevaarlijke stoffen (LPG, ammoniak en chloor) zal het kabinet, zoals eerder is opgemerkt, in 2005 een besluit nemen over de wijze waarop het omgaan met groepsrisico's wettelijk geregeld kan worden.

Dit besluit heeft mogelijk bedrijfseffecten voor de volgende categorieën en aantallen bedrijven.

- *Brzo-bedrijven.* Het gaat hierbij in de meeste gevallen om chemische bedrijven (SBI-code 24), op- en overslagbedrijven voor gevaarlijke stoffen (SBI-codes 11 en 631) en basismetaalbedrijven (SBI-code 271).

In een quick-scan onderzoek naar de gevolgen van de beleidsvernieuwing externe veiligheid dat in opdracht van de Minister van VROM door Arcadis/TNO is uitgevoerd (januari 2002), zijn ongeveer 15 Brzo-bedrijven die een veiligheidsrapport moeten indienen bij bevoegd gezag geïnventariseerd waarbij kwetsbare objecten binnen de 10^{-6} contour aanwezig zijn. Ingevolge artikel 18, eerste lid, mogen met ingang van 1 januari 2010 geen kwetsbare objecten meer binnen de 10^{-6} contour rondom die bedrijven aanwezig zijn. Naast die bedrijven zijn er ook Brzo-bedrijven die een preventiebeleid voor zware ongevallen moeten voeren, maar geen veiligheidsrapport behoeven in te dienen bij het bevoegd gezag. Ook bij die bedrijven kunnen kwetsbare objecten binnen de 10^{-6} contour aanwezig zijn. Het aantal bedrijven waarbij dit het geval is, is (nog) niet bekend. (In het quick-scan onderzoek wordt dit aantal geschat op 10-15 bedrijven). In totaal zijn er ongeveer 250 bedrijven die onder het Brzo vallen. Bij 5-10% van die bedrijven is derhalve sprake van overschrijding van de grenswaarde voor het plaatsgebonden risico.

- *CPR-15 bedrijven* (opslag van bestrijdingsmiddelen en chemicaliën; SBI-code 6312-3).
Er zijn in Nederland 320 CPR 15-2 en 15-3 bedrijven, dat wil zeggen bedrijven waar meer dan 10 000 kg brandbare chemicaliën of bestrijdingsmiddelen wordt opgeslagen. Bij 25 van die bedrijven zijn bedrijfseffecten te verwachten omdat bij die bedrijven kwetsbare objecten binnen de 10^{-6} contour aanwezig zijn.
- *Ammoniakkoelinstallaties* (koel- en vrieshuizen; SBI-codes 15 en 6312-2). Bij 1% van de 1000 ammoniakkoelinstallaties met een inhoud van meer dan 400 kg worden bedrijfseffecten verwacht omdat zich kwetsbare objecten binnen de 10^{-6} contour bevinden. Het gaat derhalve om 10 inrichtingen.
- *LPG-tankstations* (SBI-code 5050). Dit besluit heeft bedrijfseffecten voor 550 van de 2200 LPG tankstations in Nederland. Het aantal kwetsbare objecten binnen de 10^{-6} contour wordt geschat op 3650. Dit aantal zou met de helft kunnen afnemen wanneer (als effectmaatregel) een deluge-sprinklerinstallatie rond de opstelplaats van de LPG-tankauto zou worden geïnstalleerd. De effectiviteit van die maatregel moet echter nog worden onderzocht, evenals die van andere maatregelen die voortkomen uit de ketenstudies.

- *Spoorwegemplacements* (SBI-code 6321). Er zijn momenteel in Nederland 5 emplacements waar de grenswaarde voor het plaatsgebonden risico van 10^{-6} per jaar wordt overschreden. In het PAGE project is € 34 miljoen beschikbaar gesteld voor maatregelen, waarmee die knelpunten in 2010 zijn opgelost.

Kosten en baten

Uit het quick-scan onderzoek naar de gevolgen van de beleidsvernieuwing externe veiligheid en uit aanvullende informatie over bedrijven zijn de onderstaande kostencijfers afgeleid.

- *Brzo-bedrijven*

Bij de meeste Brzo-bedrijven zijn bronmaatregelen conform het ALARA-beginsel reeds getroffen zodat het toepassen van ALARA-maatregelen niet leidt tot een afname van knelpunten. Ook effectmaatregelen leiden niet tot een significante afname van knelpunten. Oplossingen van de knelpunten door bronaanpak moeten daarom worden gevonden in verdergaande bronmaatregelen bij bedrijven, of in eventuele uitplaatsing van bedrijven. Voor Brzo-bedrijven - in het algemeen grote industriële bedrijven - wordt dit laatste niet als een reëel alternatief gezien. De kosten van verdergaande bronmaatregelen bij Brzo-bedrijven worden geschat op maximaal € 45 miljoen (deels eenmalig, deels structureel; de verhouding tussen eenmalige en structurele kosten kan eerst na uitvoering van een detailstudie worden aangegeven). Er zijn geen aanvullende administratieve lasten. De circulaire schadevergoedingen op grond van de Wm is van toepassing.

Een andere optie is het amoveren van kwetsbare objecten. Omdat bij het bedrijf waarbij zich de meeste woningen (meer dan de helft van het aantal desbetreffende woningen in Nederland) binnen de 10^{-6} contour bevinden, het huidige productieproces waarbij de gevaarzettende stof is betrokken vóór 2010 wordt beëindigd, wordt een groot deel van de problematiek op vrijwillige basis opgelost. Voor de voortzetting van de productie is een nieuwe installatie met een nieuw proces nodig waardoor in het kader van de vergunning-procedure aan de grenswaarde kan worden voldaan. De kosten van amoveren bij het resterende deel van de binnen de 10^{-6} contouren gelegen woningen in Nederland worden geschat op ongeveer € 20 miljoen, zijnde het equivalent van ongeveer 100 te amoveren woningen. Die kosten zullen niet op bedrijven drukken.

- *CPR-15 bedrijven*

Het gaat bij die inrichtingen om kosten van aanvullende bronmaatregelen of, in het uiterste geval, het amoveren van 35-40 woningen. De kosten van aanvullende bronmaatregelen worden geschat op gemiddeld € 1 miljoen per bedrijf, in totaal € 25 miljoen (deels eenmalig, deels structureel; er zijn geen aanvullende administratieve verplichtingen). De circulaire schadevergoedingen op grond van de Wm is van toepassing. De kosten van amoveren van kwetsbare objecten (35-40 woningen) worden geschat op € 8 miljoen.

- *Ammoniakoelinstallaties*

De kosten van aanvullende bronmaatregelen (inblokken, overbouwen) worden geschat op € 5 miljoen (voornamelijk eenmalige kosten). Daarnaast kan als bronmaatregel in bepaalde gevallen worden overgegaan op andere koudemiddelen of op een combinatie van

ammoniak en koolzuurgas. De circulaire schadevergoedingen op grond van de Wm is van toepassing. Verplaatsing van koelinstallaties is tien maal duurder. Amoveren van kwetsbare objecten is minder realistisch omdat die in bijna alle gevallen in stedelijk gebied liggen.

- *LPG-tankstations*

Het is vooralsnog in beperkte mate mogelijk door aanvullende bronmaatregelen het aantal knelpunten dat wordt veroorzaakt door LPG-tankstations te verminderen. De desbetreffende tankstations liggen veelal in stedelijk gebied. Daarom ligt het amoveren van woningen hier niet voor de hand.

Bovendien is een benadering waarbij van geval tot geval oplossingen worden gezocht weinig efficiënt en bijzonder kostbaar. De kosten van het eventueel amoveren van 550 LPG-tankstations worden geschat op ca. € 115 miljoen.

In het kader van de in 2004 af te ronden ketenstudie naar LPG worden structurele oplossingen onderzocht die mogelijk oplossingen bieden tegen lagere kosten, waarbij minder LPG-tankstations behoeven te worden geamoveerd.

- *Spoorwegemplacements*

Het Rijk heeft in het kader van het project PAGE financiële middelen beschikbaar gesteld om de knelpunten ten aanzien van het plaatsgebonden risico rondom emplacementen op te lossen. Derhalve zijn er geen financiële gevolgen voor de bedrijven.

Bedrijfseconomische baten

De directe baten die voortvloeien uit dit besluit zijn het voorkómen van slachtoffers van ongevallen en het vermijden van kosten door schade bij burgers en nabijgelegen bedrijven. Voor de bedrijven zelf zijn, behalve de invloed van extra veiligheidsmaatregelen op de hoogte van de verzekeringspremies, geen directe economische baten aan te geven. Wel kan bijvoorbeeld indirect, door sanering van kwetsbare objecten rondom een bedrijf, de ontwikkelingspotentie worden verbeterd en kan ruimte worden gecreëerd voor nieuwe bedrijfsontwikkelingen, zonder dat daarbij de normen op het gebied van externe veiligheid en andere milieunormen overschreden worden. Ook krijgen bedrijven als gevolg van de in dit besluit gestelde grenswaarden zekerheid dat het ongewenst oprukken van kwetsbare objecten (o.a. woonbebouwing; grote kantoren) in de richting van het bedrijf wordt voorkomen.

De kosten en baten in relatie tot de draagkracht van het desbetreffende bedrijfsleven

In het algemeen zijn de kosten die uit dit besluit voortvloeien voor bedrijven niet groot in vergelijking met de financiële omvang van de bedrijfsinvesteringen en -winsten. In individuele gevallen kan dit wel zo zijn, maar dan bestaat vaak de mogelijkheid om een beroep te doen op de schadevergoedingsregeling op grond van de Wm.

Daarnaast zullen risicovolle bedrijven door bronmaatregelen veiliger worden en daarmee minder kans lopen om grote bedrijfseconomische schade op te lopen. De eisen gelden in principe voor elk bedrijf.

Gelet op het relatief lage aantal bedrijven waarvoor dit besluit bedrijfseffecten heeft, zal de marktsituatie niet worden verstoord en zal het weerstandsvermogen van de desbetreffende bedrijfstakken niet in ernstige mate worden aangetast. Dit geldt in mindere mate voor de LPG-

tankstations. Mogelijk een fors aantal (25%) van de binnenstedelijke stations moet worden uitgeplaatst. Sommige bedrijven zullen daardoor hun marktaandeel kunnen vergroten. Bij de Brzo-bedrijven gaat het om ongeveer 15 bedrijven (en mogelijk nog een tiental PBZO-bedrijven), waarbij het merendeel van de kwetsbare objecten die zich binnen de 10⁶ contour bevinden, bij twee bedrijven ligt. Bij de laatstbedoelde bedrijven lijken oplossingen vóór 2010 haalbaar binnen het proces van vergunningverlening, door onder andere de stopzetting van de huidige productiewijze van chloor bij één bedrijf. Voor de resterende bedrijven is de problematiek minder groot. Indien verdergaande bronmaatregelen bij bedrijven zouden moeten worden getroffen dan redelijkerwijs kan worden geëist, kan een beroep worden gedaan op de schadevergoedingsregeling op grond van de Wm. Die regeling is uitgewerkt in de circulaire schadevergoedingen van de Minister van VROM.

De genoemde circulaire is ook op CPR-15 bedrijven van toepassing, althans indien de CPR-15 richtlijn door het desbetreffende bedrijf strikt in acht wordt genomen. Hetzelfde geldt voor ammoniakkoelinstallaties voor wat betreft de CPR-13 richtlijn.

Bij uitplaatsing van LPG-tankstations uit stedelijk gebied is de circulaire eveneens van toepassing. Of een bedrijf bedrijfseconomische schade zal lijden hangt mede af van de mogelijkheden voor hervestiging of het economisch draagvlak van het resterende deel van het tankstation. Het ontstaan van die schade is derhalve afhankelijk van het type inrichting en van het antwoord op de vraag of het bedrijf voldoet aan de criteria voor schadevergoeding die zijn vastgelegd in de genoemde circulaire.

Met de wettelijke verankering van de grenswaarden voor het plaatsgebonden risico in dit besluit wordt reeds langer bestaand beleid, dat in eerdere NMP's was geformuleerd, vastgelegd. Dit beleid past goed in het in Europees verband geformuleerde beleid ten aanzien van Seveso-inrichtingen (zie in het bijzonder artikel 12 van de Seveso II-richtlijn en de daar genoemde zoneringsrichtlijn als instrument van het veiligheidsbeleid). Van nadelige beïnvloeding van de concurrentiepositie ten opzichte van het buitenland is in de onderhavige branches geen sprake, omdat ook in andere landen veiligheidswetgeving, al dan niet gebaseerd op de genoemde richtlijn, van kracht is. Die veiligheidswetgeving leidt evenals in Nederland tot het toepassen van maatregelen en/of zoneringsrichtlijnen. Daarbij voert Nederland geenszins het strengste beleid. In sommige landen wordt een meer op effecten dan op risico's gericht beleid gehanteerd. In de praktijk zijn de verschillen echter niet zo groot.

Naar verwachting zal de implementatie van de Seveso II-richtlijn in Nederland in de praktijk niet leiden tot aanzienlijk strengere eisen dan in andere landen, al zal de ruimtelijke uitwerking van de richtlijn in verband met de dichtheid van bebouwing hier te lande soms groter zijn en zal in Nederland, meer dan in dunbevolkte gebieden, vaker een expliciete keuze moeten worden gemaakt tussen woningbouw of de vestiging van kantoren en industriële bedrijvigheid.

Gevolgen voor de marktwerking

De vestiging of uitbreiding van productiebedrijven kan door dit besluit in een beperkt aantal gevallen worden belemmerd. Dit zal echter, gelet op het bovenstaande, geen grootschalige gevolgen hebben voor de marktwerking, omdat in het algemeen voldoende maatregelen ter beperking van het risico kunnen worden genomen en het om een beperkt

aantal bedrijven gaat. LPG-tankstations zullen in het algemeen niet meer in binnenstedelijk gebied kunnen worden opgericht. Aan de andere kant kan de flexibiliteit voor bedrijven worden vergroot, omdat nu bij nieuwe bestemmingsplannen keuzes moeten worden gemaakt die de uitbreiding van kwetsbare objecten in de richting van bedrijven kunnen tegenhouden.

Sociaal-economische effecten

De sociaal-economische effecten van dit besluit zijn gering door het kleine aantal bedrijven waar de grenswaarde wordt overschreden. Dit geldt niet voor LPG- tankstations, in welke sector een aanzienlijk verlies van werkgelegenheid kan optreden (enkele honderden arbeidsplaatsen).

Milieueffecten

De in dit besluit gestelde grenswaarden bieden een effectieve en handhaafbare waarborg dat burgers die verblijven in de omgeving van een inrichting waar gevaarlijke stoffen worden opgeslagen of geproduceerd, alleen worden blootgesteld aan risico's die maatschappelijk gezien aanvaardbaar zijn. Door de harde juridische binding van de grenswaarden voor het plaatsgebonden risico zal daarvan ook een mitigerende werking uitgaan voor de omvang van het groepsrisico bij ruimtelijke ontwikkelingen. In het algemeen geldt immers dat hoe dichter grote aantallen mensen bij een risicovolle activiteit verblijven, hoe groter de kans is op een ongeval met veel slachtoffers.

Administratieve lasten

Het ontwerpbesluit is op 23 februari 2004 ter advisering voorgelegd aan het Adviescollege toetsing administratieve lasten. Dat college heeft bericht geen advies uit te brengen. Dit besluit is gericht tot overheden; het heeft derhalve geen administratieve lasten voor bedrijven tot gevolg. Hierop bestaat één uitzondering. Indien het bevoegd gezag voornemens is toepassing te geven aan artikel 14, kan het van de exploitant van een niet-categoriale inrichting verlangen dat die de gegevens verstrekt die nodig zijn voor de vaststelling van de risicocontour. Die informatieplicht heeft uitsluitend betrekking op gegevens die nog niet eerder aan het bevoegd gezag zijn verstrekt. Daarnaast is de verplichting voor de betrokken exploitant beperkt in die zin dat niet kan worden verlangd dat voor de totstandkoming van de gegevens risicoberekeningen worden uitgevoerd.

De hiervoor genoemde informatieplicht kan voornamelijk gevolgen hebben voor inrichtingen waarop het Besluit risico's zware ongevallen van toepassing is maar waarvoor geen veiligheidsrapport als bedoeld in artikel 10 van dat besluit hoeft te worden toegezonden aan het bevoegd gezag. Het betreft hier ongeveer 150 bedrijven. Op grond van de artikelen 5.15a en 5.17a van het Ivb ontvangt het bevoegd gezag de nodige gegevens die van belang zijn om de gevolgen die de desbetreffende inrichting voor de externe veiligheid veroorzaakt, te kunnen beoordelen. In een aantal gevallen zal het bevoegd gezag op grond van artikel 5.4 om een risico-analyse hebben gevraagd. De kosten van het verstrekken van nog niet eerder aan het bevoegd gezag verstrekte gegevens worden geschat op ten hoogste € 2200 per jaar. Hierbij is ervan uitgegaan dat 20% van de hierboven bedoelde inrichtingen eenmaal in de tien jaar met een verzoek om aanvullende gegevens te verstrekken zal worden geconfronteerd.

In paragraaf 15 is ingegaan op de door de VNG en het IPO bepleite eenduidigheid bij de toepassing van rekenmethodieken voor de vaststelling van het risico. In de toelichting bij de

ministeriële regeling waarin de rekenvoorschriften zijn opgenomen, is ingegaan op de vermindering van de administratieve lasten die het mogelijk gevolg is van de keuze voor een meer eenduidige rekenmethodiek.

De in artikel 20 opgenomen regeling ten aanzien van gewijzigde inzichten met betrekking tot het plaatsgebonden risico leidt niet tot extra administratieve lasten. De daar bedoelde gewijzigde inzichten zullen veelal of in het kader van een aanvraag voor een milieuvergunning of bij de voorbereiding van een ruimtelijk plan aan de orde komen. Het is niet goed te voorzien hoe vaak er sprake zal zijn van gewijzigde inzichten waardoor bij nader inzien blijkt dat een in dit besluit gestelde grenswaarde wordt overschreden. In gevallen waarin het desbetreffende nieuwe inzicht niet kan worden betrokken bij een berekening in het kader van een aanvraag voor een milieuvergunning of bij de voorbereiding van een besluit op grond van de WRO, zal het bevoegd gezag er ingevolge artikel 20 zelf toe moeten overgaan om de risicosituatie van de daarvoor in aanmerking komende inrichtingen te laten doorrekenen.

De kosten die samenhangen met een aanvraag tot schadevergoeding op grond van artikel 15.20 van de Wm (in verband met het geheel of gedeeltelijk intrekken van de vergunning) of op grond van artikel 49 van de WRO (in verband met planschade) worden niet beschouwd als lasten die rechtstreeks uit dit besluit voortvloeien. Zij hebben immers direct betrekking op het schadeveroorzakende besluit zelf.

§ 18. Bestuurslasten

Door een extern bureau is onderzoek gedaan naar de extra bestuurslasten die het gevolg zijn van dit besluit. Hiervoor zijn vertegenwoordigers van enige gemeenten en provincies geconsulteerd. In dit onderzoek is onderscheid gemaakt tussen incidentele en structurele, jaarlijks terugkerende lasten. Daarbij is rekening gehouden met het gegeven dat het beleid inzake externe veiligheid, dat in dit besluit van een wettelijke basis is voorzien, al voor een deel is ingebed in de bestaande uitvoeringspraktijk. Dit neemt niet weg dat dit besluit nieuwe elementen bevat die aanleiding geven tot compensatie van de daarmee gepaard gaande bestuurslasten.

In het onderzoek is ten aanzien van de bestuurslasten die betrekking hebben op de uitoefening van bevoegdheden op het gebied van de ruimtelijke ordening uitgegaan van de rolverdeling tussen provincies en gemeenten op basis van de thans geldende WRO. Met veranderingen in die rolverdeling die het gevolg zijn van het in procedure zijnde voorstel voor wijziging van die wet is nog geen rekening gehouden. Mede hierdoor is in de onderstaande tabel sprake van een eerste globale raming.

Bij de raming van de bestuurslasten is onderscheid gemaakt tussen de verschillende taken die voortvloeien uit het besluit. Die taken zijn in de tabel aangeduid.

Voor de incidentele bestuurslasten voor provincies die voortvloeien uit de sanering van gevallen waarin het plaatsgebonden risico te hoog is, zijn in die tabel geen bedragen opgenomen. Het gaat hierbij om enkele bedrijven waarvoor maatwerk nodig is. Dit geldt in mindere mate ook voor de structurele bestuurslasten voor provincies bij de verantwoordingsplicht ten aanzien van de verandering (stijging) van het groepsrisico in het kader van een Wm-vergunningprocedure.

Overzicht extra bestuurslasten provincies en gemeenten (x € 1,000)				
<i>Verplichtingen ingevolge dit besluit</i>	Provincies		Gemeenten	
	<i>incidenteel</i>	<i>structureel</i>	<i>incidenteel</i>	<i>structureel</i>

Artikel 4, eerste tot en met vierde lid (toepassing grenswaarden bij de beslissing op aanvragen voor een milieuvergunning)				
Artikel 5, eerste en tweede lid (toepassing grens- en richtwaarde bij de vaststelling van ruimtelijke plannen)		0,770-1,150*		1,535-2,305
Risico-inventarisatie				
Risicoberekeningen (PR en GR)				
Artikel 12 (verantwoording groepsrisico)		**		0,180
Artikel 13 (verantwoording groepsrisico)		0,290-0,580		1,900-3,070
Artikel 17 (voorbereiding sanering)	**		0,360-0,450	
Artikel 18 (voorbereiding sanering)	**		5,265	
Vraagbaakfunctie				
Totaal extra bestuurslasten	**	1,060-1,730	5,625-5,715	3,615-5,555

Taak: extra bestuurslast
Taak: huidige uitvoeringspraktijk
Geen taak ingevolge dit besluit

- * raming omvang inzet op basis van huidige WRO.
- ** te gering aantal gevallen voor een raming (maatwerk).

Ter toelichting zij opgemerkt dat de taken met betrekking tot het maken van een risico-inventarisatie en het maken van risicoberekeningen niet als bestuurslasten worden beschouwd die in het kader van dit besluit dienen te worden gecompenseerd. Voor bestaande situaties komen die gegevens in het kader van de regelgeving inzake de registratieplicht met betrekking tot risicovolle situaties beschikbaar. Op dit punt zij verwezen naar de memorie van toelichting bij het daarop betrekking hebbend wetsvoorstel inzake de registratieplicht met betrekking tot risicovolle situaties.

Voor nieuwe situaties geldt dat de kosten van berekeningen die nodig zijn voor de beoordeling van een aanvraag voor een milieuvergunning voor rekening van de aanvrager komen. Bij nieuwe besluiten op het gebied van de ruimtelijke ordening worden zij geacht onderdeel te zijn van de plankosten.

In het licht van het voorgaande worden de incidentele bestuurslasten geraamd op € 5,625-5,715 miljoen en de structurele bestuurslasten op € 4,675-7,285 miljoen per jaar.

Voor de compensatie van bestuurslasten zijn financiële middelen beschikbaar. Hiervoor wordt geput uit de middelen die voor de versterking van de uitvoering en handhaving van het beleid inzake externe veiligheid zijn gereserveerd. In 2004 is dit budget € 8 miljoen oplopend tot € 25 miljoen in 2006 en volgende jaren. Dit budget is niet alleen bestemd voor de uitvoering van dit besluit. De gereserveerde middelen zijn voldoende voor de compensatie van de met dit besluit gemoeide bestuurslasten. Over de precieze omvang en de wijze van toekennen van de compensatie zullen in overleg met het IPO, de VNG en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties nadere afspraken worden gemaakt. Hierbij zullen de gevolgen van de voorgestelde wijziging van de WRO worden betrokken.

II. Artikelsgewijs

In het licht van hetgeen in het algemeen deel van deze nota van toelichting reeds is opgemerkt, behoeven de artikelen nog de volgende toelichting.

Artikel 1, eerste lid

Onderdelen a en m

In de onderdelen a en m zijn de begrippen beperkt kwetsbaar object en kwetsbaar object gedefinieerd. Over het onderscheid tussen beide begrippen is in paragraaf 5.3 reeds het nodige opgemerkt. In paragraaf 10 van het algemeen deel is ingegaan op de gevolgen van het onderscheid voor de mate van juridische binding van overheidsbesluiten (grenswaarde versus richtwaarde) en voor het beschermingsniveau voor de desbetreffende objecten.

Het is vrijwel ondoenlijk om lijsten op te stellen waarin voor alle denkbare situaties oplossingen worden geboden voor de indeling van een concreet object in deze of gene categorie. Daarom is ervoor gekozen om in enkele gevallen de criteria die ten grondslag liggen aan de indeling in de omschrijving zelf op te nemen en die aan te vullen met concrete voorbeelden. De opsomming van kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten is derhalve niet limitatief.

In dit verband zij er nogmaals op gewezen dat het begrip grenswaarde alleen het beschermingsniveau uitdrukt dat ten minste in acht genomen moet worden. Dit besluit staat er niet aan in de weg om bij een beslissing over een concreet geval dat niet met zoveel woorden is genoemd, het beschermingsniveau voor kwetsbare objecten of een hoger beschermingsniveau toe te passen. Een dergelijke beslissing zal gemotiveerd kunnen worden op grond van specifiek gemeentelijk beleid dat is neergelegd in een milieubeleidsplan of leefomgevingsplan.

Onderdeel a, onder a

In onderdeel a zijn twee categorieën woningen genoemd die niet onder de categorie kwetsbare objecten vallen. Bij verspreid liggende woningen met een dichtheid van maximaal twee woningen per hectare moet vooral gedacht worden aan woningen in agrarisch gebied. Voorwaarde is wel dat de desbetreffende woningen niet behoren tot dezelfde inrichting die het risico veroorzaakt. Met andere woorden, het moet gaan om woningen van derden. Die voorwaarde geldt ook voor dienst- en bedrijfswoningen. Voor de beoordeling of een woning onderdeel uitmaakt van een inrichting is de technische, organisatorische of functionele binding doorslaggevend, niet de juridische verhouding.

In onderdeel a, onder ten eerste, is met de maximale dichtheid van woningen per hectare bedoeld de dichtheid per willekeurig gekozen hectare.

Onderdeel a, onder h

In die categorie vallen objecten waarin grote aantallen personen gedurende een relatief korte tijd aanwezig zijn. Voorbeelden hiervan zijn: theaters, bioscopen en stadions. Met de gemiddelde tijd per dag is bedoeld de tijd gemiddeld over een jaar.

Onderdeel h

Splijtstoffen, ertsen en radioactieve stoffen als bedoeld in artikel 1 van de Kernenergiewet vallen niet onder het begrip gevaarlijke stof.

De verwijzing in onderdeel b naar de Wet vervoer gevaarlijke stoffen houdt verband met de toepasselijkheid van dit besluit ten aanzien van vervoergebonden inrichtingen zoals stuwadoorsbedrijven en bij ministeriële regeling aangewezen spoorwegemplacementen die gebruikt worden voor het rangeren van wagons met gevaarlijke stoffen.

Onderdeel k

In dat onderdeel is het begrip groepsrisico gedefinieerd, zulks met het oog op de toepassing van de artikelen 12, 13, 15 en 16. Het groepsrisico wordt meestal weergegeven door een curve in een grafiek met op de horizontale as het aantal dodelijke slachtoffers en op de verticale as de cumulatieve kansen per jaar op ten minste dat aantal slachtoffers.

In het algemeen deel van deze toelichting is reeds vermeld dat het voor het groepsrisico in dit besluit voorsnog geen wettelijke waarde is gesteld. De huidige in het beleid inzake externe veiligheid op rijksniveau geformuleerde oriëntatiewaarde blijft evenwel in stand (zie paragraaf 4 van het algemeen deel).

Bij ministeriële regeling zijn voorschriften gegeven over de berekening van het groepsrisico.

Onderdeel m, onder a

Onder woningen vallen ook AZC's en penitentiaire inrichtingen.

Ten aanzien van vakantiewoningen die niet op een terrein voor verblijfsrecreatie voorkomen (onderdeel d) kan het volgende worden opgemerkt. Het bevoegd gezag zal van geval tot geval moeten beoordelen of dergelijke vakantiewoningen tot de categorie kwetsbare objecten of tot de categorie beperkt kwetsbare objecten gerekend moeten worden. Zo is het denkbaar dat een (vrijwel) permanent (legaal) in gebruik zijnde vakantiewoning wordt aangemerkt als kwetsbaar object (tenzij die woning valt onder onderdeel a, onder a (verspreide woningen met een dichtheid van maximaal twee per hectare)).

Onderdeel m, onder b

In onderdeel b is als criterium voor de indeling van objecten in de categorie kwetsbaar opgenomen het verblijf in gebouwen, al dan niet gedurende een gedeelte van de dag, van personen die uit hoofde van hun fysieke of psychische gesteldheid verhoogd kwetsbaar zijn. Naast de genoemde voorbeelden kan voor de toepassing van het bovengenoemde criterium bijvoorbeeld gedacht worden aan een ijsbaan of een bioscoop die ook op doordeweekse dagen en in de middaguren voor het publiek geopend is. Met de toevoeging dat de betreffende gebouwen voor het aangegeven doel bestemd zijn, is bedoeld dat zij als zodanig worden gebruikt. Niet is vereist dat die bestemming in het bestemmingsplan is vastgelegd.

Onderdeel m, onder c

Een belangrijk onderdeel van het externe veiligheidsbeleid betreft het reduceren van de kans op ongevallen met gevaarlijke stoffen die (dodelijke) gevolgen kunnen hebben voor grote groepen mensen. Om die reden zijn gebouwen waarin doorgaans grote groepen mensen gedurende een groot gedeelte van de dag aanwezig zijn opgenomen in de categorie kwetsbare objecten. Voor de onder ten eerste en ten tweede gegeven

voorbeelden is aangesloten bij de criteria met betrekking tot het aantal personen en de grootte van het vloeroppervlak die ook in het huidige beleid worden gehanteerd, zij het dat met het oog op de toepasbaarheid van het eerste (sub)onderdeel bij besluiten op het gebied van de ruimtelijke ordening gekozen is voor een omrekening naar bruto vloeroppervlak. Voor kantoren en hotels is daarbij uitgegaan van objecten bestemd voor meer dan 50 personen of gasten. Uit het in de aanhef genoemde criterium vloeit voort dat bij winkels met een groot vloeroppervlak gedacht moet worden aan winkels waar doorgaans grote aantallen mensen tegelijkertijd en gedurende een groot gedeelte van de dag aanwezig zijn, zoals bij woonwinkels. Niet bedoeld zijn showrooms voor auto's en dergelijke, waar relatief weinig personen tegelijkertijd aanwezig zijn.

Onderdeel m, onder d

In onderdeel d is uitsluitend sprake van terreinen bestemd voor recreatief nachtverblijf. Dagrecreatieterreinen, zoals parken en stranden, vallen hier derhalve niet onder.

Onderdeel p

In dat onderdeel is het begrip plaatsgebonden risico gedefinieerd. Dit begrip heeft betrekking op het risico dat door een inrichting wordt veroorzaakt op een buiten die inrichting liggende plaats. Als gevolg hiervan moet bij een verandering van een risicovolle inrichting waardoor het plaatsgebonden risico toeneemt, die verandering niet op zichzelf worden beoordeeld maar steeds in samenhang met het plaatsgebonden risico dat door de desbetreffende inrichting als geheel, derhalve nadat de verandering is doorgevoerd, wordt veroorzaakt.

Objecten of terreinen die tot een risicoveroorzakende inrichting behoren, vallen per definitie niet onder de werkingssfeer van dit besluit.

Artikel 2, eerste lid

Onderdelen a tot en met g

De onderdelen a tot en met d en, in bijzondere gevallen, e tot en met g hebben betrekking op inrichtingen waarvan het risico door middel van een specifieke risico-analyse moet worden vastgesteld. Die inrichtingen worden ook wel niet-categoriale inrichtingen genoemd, omdat het risico wordt bepaald door de bijzondere omstandigheden van het geval (ruimtelijke indeling van de inrichting, aard en hoeveelheid gevaarlijke stoffen, aard van de handelingen die daarmee worden verricht).

Spoorwegemplacements die gebruikt worden voor het rangeren van wagons met gevaarlijke stoffen vallen pas onder dit besluit nadat zij bij ministeriële regeling zijn aangewezen. Die aanwijzing zal op een later tijdstip geschieden dan het tijdstip waarop het besluit in werking treedt. Een zodanige aanwijzing geschiedt door de Minister van VROM in overeenstemming met de Minister van Verkeer en Waterstaat in verband met de specifieke verantwoordelijkheid van de laatstgenoemde minister voor spoorvervoer. Die medebetrokkenheid volgt uit artikel 23.

Een spoorwegemplacement is een inrichting in de zin van de Wm (zie het Ivb, bijlage I, categorie 14). Een zodanige inrichting is tevens een onderdeel van het landelijke

spoorwegnet. Dat spoorwegnet is een onmisbare schakel in het (inter)nationale vervoer en van groot belang voor onder andere het vervoer van gevaarlijke stoffen.

De Minister van Verkeer en Waterstaat is doende sturingsinstrumenten te ontwikkelen waarmee de hoeveelheden van het vervoer van gevaarlijke stoffen over het spoor aan grenzen kunnen worden gebonden (in relatie tot de bebouwde omgeving) zonder dat afbreuk wordt gedaan aan het economisch belang van die activiteit. Gedoeld wordt op de voorbereiding van een wettelijke regeling ten behoeve van de regulering van het vervoer van gevaarlijke stoffen per spoor zoals die bij brief van de Minister van Verkeer en Waterstaat van 7 juni 2002 aan de Tweede Kamer is toegezegd (Kamerstukken II 2001/02, 24 611, nr. 4). Het ligt in de bedoeling dat die regeling in 2005 van kracht wordt.

Het is van belang dat de regelgeving voor spoorwegemplacements op grond van de Wm is afgestemd op de regelgeving voor het vervoer van gevaarlijke stoffen, in het bijzonder ten aanzien van de voor die activiteiten geldende normstelling en de daarop betrekking hebbende bevoegdheden. Bij de voorbereiding van dit besluit is met het oog op die afstemming de noodzaak onderkend om de wettelijke mogelijkheden voor de incidentele beïnvloeding door het Rijk van een op lokaal niveau gemaakte afweging van het belang van externe veiligheid ten opzichte van bovenlokale belangen waaronder dat van het vervoer van gevaarlijke stoffen, nader te onderzoeken en zonodig aan te vullen. Bij dat onderzoek worden onder meer de wettelijke basis en de bevoegdheidsverdeling ten aanzien van spoorwegemplacements bezien alsmede de mogelijkheden voor een op een specifieke situatie toegesneden regeling, bijvoorbeeld om te voorkomen dat een strikte toepassing van de grenswaarde tot een significante verhoging van de onveiligheid elders in het land leidt of het vervoer van gevaarlijke stoffen onmogelijk maakt.

De hierboven genoemde mogelijkheid om spoorwegemplacements op een later tijdstip bij ministeriële regeling aan te wijzen schept de nodige ruimte om het bovenstaande nader te kunnen uitwerken. In de periode hieraan voorafgaand kan de genoemde incidentele beïnvloeding van een op lokaal niveau gemaakte afweging zonodig plaatsvinden door middel van de aanwijzingsbevoegdheid van de Minister van VROM.

Er zijn gevallen denkbaar waarin een mengvorm aanwezig is van een niet-categoriale inrichting en een categoriale inrichting. Een voorbeeld daarvan is een stuwadoorsbedrijf waarin onder andere gevaarlijke stoffen worden overgeslagen en waarin tevens een loods aanwezig is voor de opslag daarvan, die is ingericht overeenkomstig de voorschriften van de CPR 15-2 of 15-3 richtlijn of een bedrijf waarop paragraaf 3 van het Brzo van toepassing is en waarin tevens een ammoniakkoelinstallatie aanwezig is met een inhoud van meer dan 400 kg.

In die gevallen kan het risico alleen door een risico-analyse op een juiste wijze worden vastgesteld. De desbetreffende inrichting moet dan worden beschouwd als een niet-categoriale inrichting.

Onderdeel d

Onderdeel d heeft betrekking op inrichtingen met specifieke risicokenmerken die niet transportgebonden zijn en die niet onder het Brzo vallen. Daarmede is een vangnetcategorie gecreëerd voor inrichtingen waarvan het plaatsgebonden risico hoger is of kan zijn dan 10^{-6} per jaar, voorzover die inrichtingen door de Minister van VROM zijn aangewezen. Daardoor is hier sprake van een beperkte open categorie.

Ingevolge dat onderdeel kan dit besluit bijvoorbeeld gevolgen hebben voor gebieden met mijninrichtingen waar on shore activiteiten plaatsvinden of voor grote opslagen van brandbare gassen.

De aanwijzing van de hier bedoelde inrichtingen geschiedt bij ministeriële regeling. De criteria daarvoor zijn in dit onderdeel aangegeven (de desbetreffende categorie inrichtingen kan een hoger plaatsgebonden risico dan 10^{-6} per jaar (derhalve buiten de inrichting) veroorzaken; het betreft Wm-vergunningplichtige inrichtingen). Op die wijze kan de lijst van aangewezen inrichtingen zonodig op relatief eenvoudige wijze worden aangevuld.

Onderdelen e tot en met h

In de onderdelen e tot en met h van het eerste lid worden categorieën inrichtingen genoemd die als gemeenschappelijk kenmerk hebben dat het risico wordt veroorzaakt door één bepaalde stof (LPG; ammoniak) of door één bepaalde activiteit (opslag), in combinatie met een standaard pakket voorzieningen ter beperking van het risico. Die inrichtingen worden, voorzover zij voldoen aan de voorwaarden die zijn genoemd in artikel 4, vijfde lid, onderdelen a tot en met c, ook wel aangeduid als categoriale inrichtingen.

Voor elk van die categorieën (categoriale) inrichtingen zijn met het oog op de uitvoerbaarheid van dit besluit veiligheidsafstanden vastgesteld, die zijn afgeleid uit een standaard risico-analyse. In het algemeen deel van deze nota van toelichting is reeds ingegaan op die afstanden en op de vaststelling daarvan door de Minister van VROM.

In onderdeel f zijn onder meer inrichtingen bedoeld die in het spraakgebruik worden aangeduid als CPR-15 inrichtingen. Het betreft hier vergunningplichtige inrichtingen waar gevaarlijke stoffen, gevaarlijke afvalstoffen of bestrijdingsmiddelen in emballage worden opgeslagen in een hoeveelheid van meer dan 10 000 kg, waarbij het vloeroppervlak voor de opslag maximaal 2500 m² per opslagplaats bedraagt. Voor de goede orde wordt opgemerkt dat het hier niet de gemeentelijke inzameldepots voor klein chemisch afval betreft. In dit besluit is voor het begrip gevaarlijke afvalstoffen aangesloten bij de stoffen die in de Europese afvalstoffenlijst (Eural) (Stert. 2002, nr. 169) zijn aangewezen als gevaarlijke afvalstoffen en die aldaar met een asterisk zijn aangeduid. Het betreft hier zowel afvalstoffen die door de Commissie van de Europese Gemeenschappen als zodanig zijn aangewezen als gevaarlijke afvalstoffen als afvalstoffen waarbij aan de hand van de samenstelling of de fysische eigenschappen wordt bepaald of de desbetreffende afvalstof gevaarlijk of niet gevaarlijk is. Voor de toepassing van dit besluit is de categorie gevaarlijke afvalstoffen ingeperkt tot die gevaarlijke afvalstoffen die een stof bevatten die een of meer eigenschappen bezit die genoemd zijn in artikel 4, tweede lid, onderdelen a tot en met c, e en f, van de Regeling Europese afvalstoffenlijst. De daar genoemde eigenschappen sluiten aan bij de gevaarseigenschappen op basis waarvan een stof op grond van de zogeheten stoffenrichtlijn wordt ingedeeld in een of meer van de gevarencategorieën die voor CPR-15 inrichtingen relevant zijn. Het betreft hier stoffen die volgens de procedures voor de indeling van gevaarlijke stoffen overeenkomstig richtlijn nr. 67/548/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschap van 27 juni 1967 betreffende de aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen inzake de indeling, de verpakking en het kenmerken van gevaarlijke stoffen (PbEG L 196), laatstelijk gewijzigd bij richtlijn nr. 2001/59/EG van de Commissie van de Europese Gemeenschappen (PbEG L 225), zijn ingedeeld in een van de gevarencategorieën oxiderend, licht ontvlambaar, ontvlambaar, zeer vergiftig, vergiftig, bijtend of milieugevaarlijk.

Voor de vaststelling of een gevaarlijke afvalstof een of meer gevaarseigenschappen bezit die genoemd zijn in artikel 4, tweede lid, onderdelen a tot en met c, e en f, van de Regeling Europese afvalstoffenlijst, kan bijlage 2 van de Handreiking Eural van het Ministerie van VROM (juli 2001) goede diensten bewijzen. Die bijlage bevat een lijst met veel voorkomende stoffen waarin per stof de overeenkomstig de stoffenrichtlijn aan die stof toegekende R-zin is vermeld alsmede bij welk gewichtpercentage de desbetreffende stof een eigenschap bezit als bedoeld in artikel 4, tweede lid, onderdelen a tot en met c, e en f, van de Regeling Europese afvalstoffenlijst.

In 1990 en 1991 heeft de Commissie Preventie van Rampen door gevaarlijke stoffen (CPR) deskundigenrichtlijnen gepubliceerd waarin voor CPR-15 inrichtingen risicobeperkende maatregelen worden aanbevolen. Het betreft hier richtlijn 15-2 van de CPR, getiteld «Opslag gevaarlijke stoffen, chemische afvalstoffen en bestrijdingsmiddelen in emballage, opslag van grote hoeveelheden», eerste druk, uitgave 1991, en richtlijn 15-3 van de CPR, getiteld «Opslag bestrijdingsmiddelen in emballage», eerste druk, uitgave 1990. De toepassing van de in die richtlijnen aanbevolen maatregelen is afhankelijk van de omvang en de indeling van de opslagruimte. De veiligheidsafstanden waarnaar in de artikelen 4, vijfde lid, aanhef en onderdeel b, en 5, derde lid, wordt verwezen, zijn afgeleid van de in de desbetreffende inrichting toegepaste brandbestrijdingsmaatregelen. De toepassing van die veiligheidsafstanden veronderstelt derhalve dat aan de milieuvergunning van de desbetreffende inrichting adequate voorschriften voor de opslag van gevaarlijke stoffen, gevaarlijke afvalstoffen of bestrijdingsmiddelen overeenkomstig de stand der techniek zijn verbonden. Dit geldt ook voor de toepassing van veiligheidsafstanden die gelden voor inrichtingen met een koel- of vriesinstallatie met een inhoud van minder dan 10.000 kg ammoniak en voor eventueel door de Minister van VROM ingevolge onderdeel h aan te wijzen categorieën van inrichtingen.

Artikel 3

In dit artikel zijn categorieën inrichtingen genoemd ten aanzien waarvan dit besluit niet van toepassing is bij de uitoefening van de bevoegdheden die in de artikelen 4 en 5 zijn aangewezen. De reden van die uitsluiting is dat voor die inrichtingen aparte regels gelden of gaan gelden.

Zo heeft dit besluit geen betrekking op inrichtingen voor het opslaan of bewerken van consumentenvuurwerk of professioneel vuurwerk noch op de bestemming van grond in de omgeving van die inrichtingen. Daarvoor zijn in het Vuurwerkbesluit regels gesteld, die onder andere betrekking hebben op de veiligheidsafstanden die bij de vaststelling van de in dat besluit aangewezen besluiten krachtens de Wm en de WRO in acht genomen moeten worden. Die afstanden zijn gebaseerd op de mogelijke effecten die een ongeval voor de omgeving kan veroorzaken. Voor andere inrichtingen dan defensie-inrichtingen waar explosieven worden opgeslagen, wordt een vergelijkbaar besluit voorbereid.

Inrichtingen die bestemd zijn voor het opslaan van munitie, ontplofbare stoffen of andere met ontplofbare stoffen geladen voorwerpen dan munitie ten behoeve van de Nederlandse of een bondgenootschappelijke krijgsmacht vallen ingevolge onderdeel b van het eerste lid niet onder dit besluit.

Artikelen 4 en 5

Die artikelen zijn kernbepalingen van het besluit. Hierin worden de bevoegdheden aangewezen bij de uitoefening waarvan de gestelde grens- en richtwaarden moeten worden toegepast. Die bevoegdheden zijn belangrijke instrumenten waarmee de kwaliteit van de

externe veiligheid in de omgeving van een potentieel gevaarlijke inrichting kan worden gewaarborgd.

De aanwijzing van bevoegdheden betreft:

- de beslissing op een aanvraag om een milieuvergunning die gevolgen heeft voor het plaatsgebonden risico;
- de vaststelling en herziening van een bestemmingsplan door de gemeenteraad;
- de goedkeuring van het bestemmingsplan door gedeputeerde staten;
- de uitwerking en de wijziging van een bestemmingsplan overeenkomstig artikel 11 van de WRO door burgemeester en wethouders of door de gemeenteraad;
- de in dat kader te verlenen goedkeuring door gedeputeerde staten;
- de vrijstelling van een geldend bestemmingsplan door burgemeester en wethouders overeenkomstig artikel 15 of artikel 19 van de WRO of, in bepaalde gevallen, door de gemeenteraad (artikel 19, derde lid, van de WRO);
- de afgifte van een verklaring van geen bezwaar ten behoeve van een zodanige vrijstelling door gedeputeerde staten;
- de tijdelijke vrijstelling van een bestemmingsplan door burgemeester en wethouders overeenkomstig artikel 17, eerste lid, van de WRO;
- de vrijstelling op grond van artikel 33, tweede lid, van de WRO door gedeputeerde staten van de verplichting om een bestemmingsplan ten minste eenmaal in de tien jaren te herzien;
- de aanwijzing door de Minister van VROM of door gedeputeerde staten op grond van artikel 37 van de WRO;
- besluiten in het kader van de rijksprojectenprocedure;
- het verzoek door gedeputeerde staten in het kader van artikel 40 van de WRO aan burgemeester en wethouders om vrijstelling te verlenen van het geldende bestemmingsplan;
- de vrijstelling door burgemeester en wethouders van een in de bouwverordening of het Bouwbesluit 2003 gegeven voorschrift.

Aangezien de grenswaarden van dit besluit een sterke ruimtelijke component hebben, ligt de aanwijzing van de bovengenoemde bevoegdheden in het kader van de WRO voor de hand. In al die gevallen is sprake van een ruimtelijk relevant besluit dat rechtstreeks kan bijdragen aan de verwezenlijking van rijksbeleid op het gebied van externe veiligheid.

Ingevolge de artikelen 6 en 7 moet een aanvraag voor een milieuvergunning niet alleen met het oog op reeds aanwezige kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten getoetst worden aan de desbetreffende grens- en richtwaarde, maar ook voor objecten die, hoewel nog niet aanwezig, op grond van het vigerende bestemmingsplan toelaatbaar zijn. Zowel bij verouderde bestemmingsplannen als bij globale plannen kan die toetsing een probleem zijn. Op grond van artikel 8.8, eerste lid, van de Wm zal het bevoegd gezag bij de beslissing op de aanvraag voor een milieuvergunning de redelijkerwijs te verwachten ontwikkelingen die van belang zijn voor het milieu moeten betrekken. Dat betekent dat het bevoegd gezag in de hier bedoelde gevallen ook toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen waarvan de doorgang voldoende aannemelijk is, bij de beslissing moet betrekken. Het enkele feit dat in het bestemmingsplan gebruiks- of bebouwingmogelijkheden zijn toegekend aan gronden die liggen binnen de relevante risicocontour van de inrichting waarop de vergunningaanvraag betrekking heeft, levert onvoldoende grond op om de milieuvergunning te weigeren. In dat verband is het van belang of er voor het gebied

binnen die risicocontour bouwplannen zijn waarvan de doorgang voldoende aannemelijk is. De aanwezigheid van een gemeentelijke structuurvisie voor het desbetreffende plangebied of een goedgekeurd woningbouwprogramma kan dan een indicatie opleveren voor de doorgang van de bouwplannen.

In het besluit is geen onderscheid gemaakt tussen de vaststelling van besluiten krachtens de WRO met betrekking tot geheel nieuwe, «maagdelijke» gebieden enerzijds en met betrekking tot reeds aanwezige of reeds geprojecteerde kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten anderzijds. In de praktijk zal soms sprake zijn van een mengvorm. In al die gevallen is sprake van een verplichting tot toetsing aan de in artikel 8 gestelde grens- en richtwaarden.

Indien een ruimtelijk plan betrekking heeft op reeds aanwezige of geprojecteerde kwetsbare objecten zullen die objecten in beginsel slechts dan positief kunnen worden bestemd, indien is voldaan aan de grenswaarde 10^{-6} per jaar en aan de eventueel van toepassing zijnde afstanden die gelden ingevolge een algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 8.40 van de Wm (zie de artikelen 5, eerste lid, en 8, eerste lid). Het derde lid van artikel 8 bevat een uitzondering op die regel; de grenswaarde is gedurende drie jaar na de vaststelling van het ruimtelijk plan 10^{-5} per jaar, indien bij de vaststelling van dat plan tevens de milieuvergunning van de inrichting die het risico veroorzaakt zodanig is aangepast dat binnen die termijn aan de grenswaarde 10^{-6} per jaar wordt voldaan.

Voorzover een ruimtelijk relevant besluit de bouw of vestiging van beperkt kwetsbare objecten mogelijk maakt in een gebied waarin beperkt kwetsbare objecten aanwezig zijn waarvoor het plaatsgebonden risico reeds hoger is dan 10^{-6} per jaar of betrekking heeft op geprojecteerde beperkt kwetsbare objecten met een hoger risico dan 10^{-6} per jaar, zal het bevoegd gezag uitsluitend om gewichtige redenen van de richtwaarde, genoemd in artikel 8, tweede lid, kunnen afwijken. Hierbij is veel afhankelijk van de concrete situatie. In het algemeen is het eerder denkbaar dat bij vervangende nieuwbouw en bij het opvullen van kleine open gaten in het kader van de herstructurering van stedelijk gebied van de richtwaarde wordt afgeweken dan bij geheel nieuwe gebieden.

Uit het begrip richtwaarde, zoals dat in artikel 5.1 van de Wm is omschreven, vloeit voort dat van de bevoegdheid tot afwijking met terughoudendheid gebruik moet worden gemaakt.

De vertaling van grens- en richtwaarden in bestemmingsplannen kan op verschillende wijzen plaatsvinden. In de eerste plaats is het mogelijk dat door de wijze van bestemmen van kwetsbare en beperkt kwetsbare functies ten opzichte van risicovolle activiteiten in het plan aan de toepasselijke grens- en richtwaarde wordt voldaan. Hierbij vindt de vertaling plaats door de situering van functies ten opzichte van elkaar in het plan zelf. Een andere mogelijkheid is om risicocontouren op te nemen op de bij het bestemmingsplan behorende plankaart. Dit kan bijvoorbeeld geschieden voor individuele bedrijven maar ook ten behoeve van bedrijventerreinen.

In algemene zin zij opgemerkt dat het met het oog op de rechtszekerheid aanbeveling verdient om in een bestemmingsplan (met een wijzigingsbevoegdheid voor nieuwe ontwikkelingen) de risicocontouren op te nemen die behoren bij de desbetreffende inrichting of - bij nieuwe plannen - die behoren bij de grond die gereserveerd is voor de vestiging van (categorieën van) risicovolle inrichtingen.

Bij nieuwe globale bestemmingsplannen kan de toetsing aan een grens- of richtwaarde lastig zijn omdat op het tijdstip van vaststelling nog niet bekend is welke risicovolle bedrijven zich in een bepaald gebied zullen willen vestigen. In die gevallen zou het bevoegd gezag ervoor kunnen kiezen om (een deel van) de risicovolle inrichtingen van artikel 2, eerste lid, in de voorschriften bij het bestemmingsplan uit te sluiten en door

middel van een wijzigingsbevoegdheid (meestal van burgemeester en wethouders) de toelaatbaarheid van een te vestigen kwetsbaar of beperkt kwetsbaar object (bijvoorbeeld een bedrijfsgebouw) te toetsen aan de grens- respectievelijk de richtwaarde van dit besluit. Mede met het oog op die gevallen is in artikel 5 de bevoegdheid tot uitwerking of wijziging van een bestemmingsplan opgenomen. Na wijziging van de WRO en de Woningwet zal het eenvoudiger zijn om ongewenste ontwikkelingen in de buurt van risicovolle activiteiten tegen te houden doordat een aanvraag voor een bouwvergunning (bijvoorbeeld voor een niet-*risicovol* bedrijf in de buurt van een *risicovolle* activiteit) rechtstreeks aan de toepasselijke wettelijke milieukwaliteitseis wordt getoetst.

De toelaatbaarheid van een bedrijfsgebouw dat behoort tot een *risicovolle* inrichting bij aanvragen om een milieuv vergunning of bij de vaststelling van besluiten op grond van de WRO hoeft niet te worden getoetst aan een grens- of richtwaarde (zie artikel 1, tweede lid). Wel moet steeds worden voldaan aan de verantwoordingsplicht met betrekking tot het groepsrisico.

Over de wijze waarop aan de verantwoordingsplicht uitvoering kan worden gegeven zal in samenwerking met de VNG en het NIROV een aparte handleiding worden uitgebracht.

Zoals in de paragrafen 5 en 13 van het algemeen deel van de nota van toelichting reeds is opgemerkt zijn in dit besluit onder andere grens- en richtwaarden gesteld die het bevoegd gezag krachtens de Wm en de WRO in acht moet nemen of daarmee rekening moet houden bij de beslissing op een aanvraag voor een milieuv vergunning voor een *risicovolle* inrichting en bij het nemen van een ruimtelijk relevant besluit met betrekking tot het gebied in de omgeving van een vergunningplichtige *risicovolle* inrichting. Omdat voor *risicovolle* inrichtingen waarvoor de vergunningplicht op grond van de Wm is opgeheven, algemene regels gelden, gesteld krachtens artikel 8.40 van die wet, onder meer met betrekking tot de aan te houden veiligheidsafstanden ten opzichte van externe objecten, doch omgekeerd geen wettelijke verplichting bestaat om bij besluiten in het kader van de ruimtelijke ordening diezelfde afstanden toe te passen, is in artikel 2, tweede lid, onderdeel b, een voorziening opgenomen waarmee dat alsnog kan worden bereikt. De afstanden, bedoeld in artikel 4, vijfde lid, en artikel 5, derde lid, die in een ministeriële regeling zijn opgenomen, zijn derhalve uitsluitend van toepassing op besluiten ten aanzien van de in artikel 4, vijfde lid, onderdelen a tot en met d, genoemde vergunningplichtige inrichtingen respectievelijk ten aanzien van de bestemming van grond in de omgeving van die inrichtingen (zie artikel 2, tweede lid, onderdeel a).

Artikel 4, vijfde lid, onderdeel b

In de richtlijn CPR 15-2 zijn met betrekking tot de opslag van gevaarlijke stoffen, gevaarlijke afvalstoffen en bestrijdingsmiddelen in emballage verschillende niveaus van brandpreventie en brandbestrijding onderkend.

Het betreft de volgende drie beschermingsniveaus:

1. (semi-)automatisch blussysteem of brandbestrijdingssysteem met bedrijfsbrandweer, branddetectie, bluswateropvangvoorziening, preventieve maatregelen;
2. branddetectie, bluswateropvang, preventieve voorzieningen;
3. preventieve maatregelen.

Beschermingsniveau 1 houdt in dat een brand snel wordt gedetecteerd en dat het blussen binnen enkele minuten (semi-)automatisch wordt ingezet en binnen die tijd effectief kan plaatsvinden. Onder beschermingsniveau 1 vallen verschillende (semi-)automatische blussystemen.

Bij beschermingsniveau 2 moeten eveneens het beheersen en blussen van een eventuele brand mogelijk zijn door een operationeel betrouwbare en goed voorbereide blusactie. Bij beschermingsniveau 1 en 2 zijn aanvullende preventieve maatregelen noodzakelijk om het eventuele blussen doelmatig te laten geschieden.

Beschermingsniveau 3 gaat uit van het nagenoeg ontbreken van een mogelijk brandscenario. De preventieve basismaatregelen die in genoemde richtlijn zijn beschreven, moeten hiertoe voldoende waarborg bieden.

Het beschermingsniveau dat volgens genoemde richtlijn op een inrichting van toepassing is, is afgeleid van de brandeigenschappen van de opgeslagen stoffen, de brandbaarheid van het verpakkingsmateriaal en de categorie waarin een stof of een combinatie van stoffen op grond van artikel 34 van de Wet milieugevaarlijke stoffen is ingedeeld.

De door de Minister van VROM bij regeling vastgestelde veiligheidsafstand is afhankelijk van de hoeveelheid van de opgeslagen stoffen, het beschermingsniveau dat in de inrichting is toegepast en het geïnstalleerde brandbestrijdingssysteem.

Voor elk brandbestrijdingssysteem in combinatie met de hoeveelheid opgeslagen stoffen is in een bijlage bij de hierboven bedoelde ministeriële regeling aangegeven welke veiligheidsafstand in acht moet worden genomen ten opzichte van kwetsbare objecten en geprojecteerde kwetsbare objecten en ten opzichte van beperkt kwetsbare objecten en geprojecteerde beperkt kwetsbare objecten, in zowel nieuwe als bestaande situaties.

Indien niet kan worden voldaan aan de veiligheidsafstand uit de desbetreffende tabel kan worden besloten een hoger beschermingsniveau te kiezen of aanvullende maatregelen toe te passen binnen het aanwezige beschermingsniveau. Indien gekozen wordt voor een hoger beschermingsniveau kan worden volstaan met een kleinere veiligheidsafstand die hoort bij het hogere beschermingsniveau. Indien gekozen wordt voor het treffen van aanvullende maatregelen zal het plaatsgebonden risico apart moeten worden berekend.

Artikelen 4, zesde lid, en 5, vierde lid

In die leden is de bevoegdheid opgenomen voor de Minister van VROM om categorieën van inrichtingen aan te wijzen waarvoor het bevoegd gezag in bepaalde gevallen een specifieke risicoberekening mag (laten) uitvoeren ter vaststelling van de veiligheidsafstand die overeenkomt met de van toepassing zijnde grenswaarde voor het plaatsgebonden risico. Van die bevoegdheid is gebruikgemaakt in gevallen waarin het risico wordt veroorzaakt door een CPR-15 inrichting waarbij aan een aantal voorwaarden is voldaan.

Die voorwaarden hebben betrekking op het maximale vloeroppervlak per opslagplaats (2500 m² per opslagplaats), de aard van de in de inrichting aanwezige stoffen (in een tot die inrichting behorende opslagplaats mogen geen brandbare gevaarlijke stoffen aanwezig zijn waarbij het NO_x gehalte hoger is dan 1,5 gewichtsprocent van de totale hoeveelheid in die opslagplaats opgeslagen gevaarlijke stoffen, gevaarlijke afvalstoffen of bestrijdingsmiddelen en tevens mogen in die inrichting geen organische peroxiden of nitraathoudende kunstmeststoffen worden opgeslagen) en het aantal laad- en loshandelingen in de open lucht dat per jaar met zeer giftige stoffen of preparaten wordt verricht (maximaal 100 keer per jaar). Hierbij worden lossen (ten behoeve van de opslag) en laden (ten behoeve van de aflevering) gerekend als één handeling. Ten slotte moeten de desbetreffende opslagplaatsen voldoen aan de voorschriften van de CPR-richtlijn 15-2 of 15-3.

De veiligheidsafstanden die door de Minister van VROM bij ministeriële regeling zijn vastgesteld, zijn gebaseerd op een NO_x gehalte van 1,5 procent. In de praktijk kunnen zich afwijkende situaties voordoen, waardoor voor de vaststelling van het risico een aparte berekening nodig is. In die ministeriële regeling zijn hiervoor rekenregels vastgesteld. De

hier opgenomen bevoegdheid is in overeenstemming met het huidige beleid ten aanzien van opslagbedrijven voor grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen en bestrijdingsmiddelen.

Artikelen 6 tot en met 8

In die artikelen zijn de grens- en richtwaarden ten aanzien van het niveau van het plaatsgebonden risico voor al dan niet geprojecteerde kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten opgenomen.

In het algemeen deel van deze toelichting is al uitgebreid ingegaan op de systematiek en de inhoud van die artikelen.

Een aanvraag voor een verandering van de inrichting, bijvoorbeeld in het kader van een revisievergunning, waarbij het plaatsgebonden risico voor kwetsbare objecten of geprojecteerde kwetsbare objecten ten minste gelijk blijft of wellicht zelfs vermindert, behoeft niet te worden getoetst aan de grenswaarde 10^{-6} per jaar. Dit volgt uit het derde lid van artikel 4.

Indien het plaatsgebonden risico ten gevolge van die inrichting, bezien in samenhang met die verandering, wel toeneemt, moet de vergunningaanvraag worden getoetst aan de genoemde grenswaarde voor kwetsbare en geprojecteerde kwetsbare objecten, tenzij het risico ten tijde van de aanvraag hoger is dan 10^{-6} , maar lager dan 10^{-5} per jaar, in welk geval dat risico ten minste gelijk moet blijven én voor 2010 moet zijn voldaan aan de grenswaarde 10^{-6} per jaar (zie artikel 24).

Op grond van artikel 19 moet het bevoegd gezag krachtens de Wm samen met het bevoegd gezag krachtens de WRO een programma vaststellen ten behoeve van de uitvoering van de saneringsverplichtingen van artikel 18. Bij een beoogde verandering van een risicovolle inrichting zal het bevoegd gezag krachtens de Wm moeten bezien of die verandering past in het genoemde programma.

Ingevolge artikel 8, eerste lid, geldt bij de vaststelling van de daar bedoelde ruimtelijke ordeningsbesluiten voor nieuwe kwetsbare objecten een grenswaarde 10^{-6} per jaar. Daarmee is nieuwbouw of verbouw van grote kantoren, grote hotels, grote hotel-restaurants en publieksintensieve winkelcentra binnen de contour van het plaatsgebonden risico 10^{-6} per jaar niet meer toegestaan. Hiermee wordt het bestaande beleid gecontinueerd. Die beleidskeuze is in het bijzonder ingegeven door de wens om het groepsrisico dichtbij risicovolle activiteiten niet te laten toenemen. Daarnaast is het onwenselijk om de gedachtevorming over een eventuele wettelijke regeling ten aanzien van het groepsrisico te belasten door een toename van het aantal gevallen waarin de oriëntatiewaarde voor het groepsrisico (verder) wordt overschreden. Uiterlijk in 2005 zal het kabinet een besluit nemen over de wijze waarop met het groepsrisico moet worden omgegaan.

Artikelen 10, eerste lid, en 11

Op grond van die artikelen is bij ministeriële regeling vastgesteld op welke referentiepunten bij objecten in de omgeving van een risicoveroorzakend bedrijf de bij dit besluit gestelde grens- en richtwaarden en de krachtens dit besluit gestelde afstanden tot omgevingsobjecten van toepassing zijn.

Hierbij moet gedacht worden aan geografische punten zoals de gevel of de tuin (tot een maximum aantal meters vanaf de gevel) van een woning en de grens van de bij een schoolgebouw behorend speelterrein.

Blijkens de artikelen 17, zesde en zevende lid, en 18, vijfde en zesde lid, moet voor de beoordeling van de noodzaak tot sanering op dezelfde wijze als bij nieuwe situaties worden uitgegaan van die geografische punten.

Op het tweede lid van artikel 10 is in de toelichting bij artikel 14 ingegaan.

Artikel 10, derde lid

In het derde lid van artikel 10 is een voorziening getroffen waardoor na vaststelling van een veiligheidscontour op grond van artikel 14 bij de beoordeling van de toelaatbaarheid van niet-categoriale inrichtingen en kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten die een functionele binding hebben met die inrichtingen of met het gebied waarvoor die contour is vastgesteld, niet hoeft te worden getoetst aan de grens- en richtwaarden die anders zouden gelden ingevolge de artikelen 4, eerste tot en met vierde lid, en 5, eerste en tweede lid.

Artikelen 12, eerste lid, en 13, eerste lid

In dit besluit worden grens- en richtwaarden voor het plaatsgebonden risico gesteld die door het bevoegd gezag in acht genomen moeten worden respectievelijk waarmee rekening gehouden moet worden bij het nemen van besluiten in het kader van de Wm en de WRO die rechtstreeks van invloed zijn op de veiligheid van personen die zich bevinden in de omgeving van risicovolle inrichtingen. Daarnaast is in de artikelen 12 en 13 een verantwoordingsplicht opgenomen ten aanzien van de hoogte van het groepsrisico en de bijdrage van het desbetreffende besluit 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. 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 persoonlijk garandeert, los van de maatschappelijke baten van een activiteit.

Voor de afweging van groepsrisico's tegen de maatschappelijke baten en kosten van een risicovolle activiteit is een brede blik nodig. Bij de baten gaat het onder meer om de bijdrage van de activiteit aan de Nederlandse economie. Bij maatschappelijke kosten spelen bijvoorbeeld een rol de kosten van indirect ruimtegebruik en de maatregelen die de overheid moet nemen om dat ruimtegebruik te minimaliseren. Ook moet nadrukkelijk de vraag aan de orde komen of er toepasbare veiligere alternatieven beschikbaar zijn om dezelfde maatschappelijke baten te realiseren. Zijn die er, dan maakt dat de risico's minder aanvaardbaar. Alternatieven kunnen bijvoorbeeld worden gevonden in een ander productieproces of een andere wijze van opslag en transport. Ook de mogelijkheden voor bestrijding aan de bron (ALARA) worden daarbij betrokken.

Een ander aspect dat meegewogen moet worden is de mate waarin de gevolgen van een ramp voldoende kunnen worden voorkomen of verminderd. Als de maatschappelijke baten gering zijn, als er veiliger alternatieven zijn of als er onvoldoende mogelijkheden zijn voor een adequate rampenbestrijding, dan mag in beginsel voor de desbetreffende activiteit geen (verhoogd) groepsrisico worden geaccepteerd. De aanvaardbaarheid van de activiteit zelf is dan gebaseerd op het vermijden van effecten van een ongeval.

De oriëntatiewaarde van het groepsrisico is in de maatschappelijke afweging een ijkpunt. In alle gevallen moeten keuzes in de afweging verantwoord worden, of het nu om hogere of om lagere waarden gaat die acceptabel worden geacht. In dit besluit is daarom een verantwoordingsplicht opgenomen met betrekking tot de keuzes over de aanvaardbaarheid van groepsrisico's.

De onderwerpen die bij de verantwoording van het groepsrisico aan de orde moeten komen, zijn in geval van een beslissing over een aanvraag om een milieuvergunning opgenomen in artikel 12, eerste lid, en wat betreft ruimtelijke ordeningsbesluiten in artikel 13, eerste lid. De keuze van die onderwerpen vloeit voort uit de doelstellingen van het NMP 4, waarin onder meer is aangegeven dat de kans op een ongeval met veel slachtoffers bij ruimtelijke ontwikkelingen expliciet moet worden afgewogen en verantwoord. Om te bereiken dat burgers en andere belanghebbenden helder en gedetailleerd worden geïnformeerd over de gevolgen van het genomen besluit voor het groepsrisico en tevens een zekere mate van eenvormigheid bij die verantwoording te verkrijgen, is ervoor gekozen om de onderwerpen die daarbij aan bod moeten komen expliciet vast te leggen. Hierbij moet worden bedacht dat die onderwerpen niet nieuw zijn. Zij zijn ontleend aan de «Handreiking externe veiligheid voor inrichtingen, Den Haag 1996» waarin het externe veiligheidsbeleid voor inrichtingen door het IPO en de VNG in samenwerking met de Ministeries van VROM en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is uiteengezet met het oog op de uitvoering van dat beleid (zie pag. 63 van die handreiking).

In de onderdelen b van het eerste lid van die artikelen wordt bedoeld op de zogeheten F_n curve waarmee het groepsrisico in een grafiek wordt uitgezet. Die curve wordt logaritmisch uitgedrukt in een lijn in de grafiek die de punten verbindt waar de kans op een ongeval met gevaarlijke stoffen waarbij een groep van ten minste 10 personen om het leven komt, 10⁻⁵ per jaar bedraagt, de kans op een zodanig ongeval waarbij ten minste 100 personen overlijden 10⁻⁷ per jaar bedraagt en de kans op een zodanig ongeval waarbij ten minste 1000 personen overlijden 10⁻⁹ per jaar is. Die curve is onderdeel van de risico-analyse die op grond van artikel 10 van het Brzo is voorgeschreven voor de zwaarste categorie Seveso-inrichtingen. Voor andere inrichtingen als bedoeld in artikel 2, eerste lid, onderdelen a tot en met d, en voor LPG-tankstations, CPR 15-inrichtingen en inrichtingen waarin een koel- of vriesinstallatie met ammoniak aanwezig is als bedoeld in artikel 15, eerste lid, onderdelen b tot en met d, kan die berekening door het bevoegd gezag in het kader van een aanvraag voor een milieuvergunning van de betrokken exploitant worden gevraagd.

Om de gevolgen van het voorgenomen besluit voor het groepsrisico te kunnen inschatten en een onderbouwd oordeel te kunnen geven over de aanvaardbaarheid daarvan, moet in de grafiek de toename van het groepsrisico die het gevolg is van de activiteiten van de desbetreffende inrichting in samenhang met de aangevraagde veranderingen en met de geschatte hoeveelheid mensen in de omgeving van die inrichting worden aangegeven. Die verplichting is in lijn met het huidige beleid op het gebied van externe veiligheid, zoals dat is beschreven in bovengenoemde handreiking.

Voor categoriale inrichtingen (de inrichtingen bedoeld in artikel 2, eerste lid, onderdelen e tot en met h, voorzover zij voldoen aan de voorwaarden die zijn genoemd in artikel 4, vijfde lid, onderdelen a tot en met c) behoeft het groepsrisico niet te worden berekend. Indien het risico wordt veroorzaakt door een categoriale inrichting kan aan de onderdelen b van het eerste lid van die artikelen worden voldaan door in het desbetreffende besluit een beschouwing op te nemen over de toename van het aantal personen in de omgeving van de

inrichting die het risico veroorzaakt. Hiertoe is bij wijze van handreiking aan het bevoegd gezag per type categoriale inrichting in een tabel bij de meergenoemde ministeriële reling het aantal personen binnen een afgebakend gebied rondom de desbetreffende inrichting aangegeven, waarbij nog wordt voldaan aan de oriëntatiewaarde voor het groepsrisico. Voor die categorieën inrichtingen zal in een handleiding van de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van VROM afzonderlijk aandacht worden besteed aan de verantwoording van het groepsrisico.

Voor het overige vloeit de verantwoordingsplicht ten aanzien van het groepsrisico rechtstreeks voort uit de vernieuwing van het externe veiligheidsbeleid die in hoofdstuk 9 van het NMP 4 is uiteengezet.

In verband met de afweging ten aanzien van het groepsrisico is in de artikelen 12 en 13 tevens de verplichting opgenomen om bij het besluitvormingsproces de vluchtmogelijkheden te betrekken voor personen die door de gevolgen van een ramp of zwaar ongeval kunnen worden getroffen en de mogelijkheden voor de hulpverlening aan die personen. Naast de risico's door de desbetreffende activiteit of de risico's in verband met de voorgenomen ruimtelijke ontwikkeling zullen hierbij ook de effecten in ogeschouwen genomen moeten worden die bij een mogelijk incident in een risicovolle inrichting buiten die inrichting kunnen optreden. In of bij het desbetreffende besluit moet het betrokken bevoegd gezag verantwoording afleggen over de wijze waarop die aspecten bij de totstandkoming van het besluit met het oog op de openbare veiligheid zijn meegewogen. Bij de verdere gedachtevorming over de wijze waarop met het groepsrisico moet worden omgegaan (zie hiervoor paragraaf 4 van het algemeen deel), zal aan de operationalisering van de hier bedoelde onderdelen nadere aandacht worden besteed. Zo is het denkbaar dat door middel van een nader te ontwikkelen scenario-analyse inzicht wordt geboden in de effecten bij een mogelijk incident (dodelijke slachtoffers, hulpbehoevenden, secundaire effecten die van invloed zijn op de veiligheid van personen, zoals het gevaar voor instorting). Met behulp van een dergelijke analyse kan worden ingeschat welke gevolgen het desbetreffende besluit heeft voor de zelfredzaamheid van personen in de omgeving van de desbetreffende inrichting of in het gebied waarop het ruimtelijke besluit betrekking heeft, voorzover dat gebied ligt in het invloedsgebied van de inrichting die het risico veroorzaakt. Daarnaast is een dergelijke analyse van belang voor de inschatting van de mogelijkheden en behoeften van de hulpverleningsdiensten.

Bij de verantwoording van de wijze waarop het groepsrisico ten opzichte van andere belangen is afgewogen ligt de nadruk op de eigen verantwoordelijkheid van het lokale bevoegd gezag. De met die verantwoordelijkheid gepaard gaande bevoegdheid is evenwel niet onbegrensd. Indien de belangenafweging op lokaal niveau bij de toepassing van artikel 12 ertoe leidt dat het algemeen belang in het gedrang komt, kan de Minister van VROM zo nodig een aanwijzing geven op grond van artikel 8.27 van de Wm. Hiervan kan bijvoorbeeld sprake zijn indien het gewraakte besluit leidt tot een zodanige afwenteling van de risicoproblematiek dat elders in het land een onverantwoorde risicosituatie ontstaat. Een dergelijke situatie zou zich onder omstandigheden kunnen voordoen bij het rangeren van spoorwagens met gevaarlijke stoffen. De aard van de genoemde aanwijzingsbevoegdheid brengt mee dat de minister daarvan slechts in uitzonderlijke gevallen gebruik zal maken.

Artikel 13, vierde lid

Voor de goede orde zij opgemerkt dat het niet de bedoeling is dat voor elk bouwplan, ongeacht de omvang daarvan, een volledige toets met het oog op het groepsrisico wordt uitgevoerd, waarbij alle in artikel 13, eerste lid, aangegeven onderwerpen aan bod komen. Het is denkbaar dat een gemeente, in het bijzonder voor de onderdelen b, e en f, bij bouwplannen met een geringe omvang voor de verantwoording van het groepsrisico verwijst naar een gemeentelijk of regionaal structuurplan of naar het streekplan waarin een samenhangende visie is opgenomen over de gewenste planologische ontwikkeling van een breder gebied in relatie tot het voorkomen en bestrijden van rampen of zware ongevallen. In dat plan moet tevens aandacht zijn besteed aan de onderwerpen, bedoeld in de onderdelen f tot en met i van het eerste lid van artikel 13.

Artikel 13, vijfde lid

Om te voorkomen dat gedeputeerde staten bij een besluit tot goedkeuring van een bestemmingsplan of van een besluit tot uitwerking of wijziging van een bestemmingsplan gehouden zouden zijn om in de toelichting bij het goedkeuringsbesluit opnieuw verantwoording af te leggen over de aanvaardbaarheid van het groepsrisico, is ervoor gekozen om artikel 13 niet van toepassing te doen zijn op de in het vijfde lid bedoelde goedkeuringsbesluiten. Dit neemt niet weg dat gedeputeerde staten het onderliggende besluit zullen moeten toetsen aan de eis van een goede ruimtelijke ordening. Die eis heeft ook betrekking op de op lokaal niveau gemaakte afweging van het groepsrisico. In voorkomende gevallen kan die toetsing ertoe leiden dat gedeputeerde staten om redenen van het groepsrisico aan het plan of wijzigingsbesluit goedkeuring onthouden. Daarbij dient echter aan het feit dat aan gemeenten een zekere beoordelingsruimte toekomt bij de afweging ten aanzien van het groepsrisico en aan het ontbreken van een wettelijke norm terzake het nodige gewicht te worden toegekend.

Daarnaast ligt het opleggen van een verantwoordingsplicht met betrekking tot het groepsrisico niet voor de hand bij een besluit omtrent een verklaring van geen bezwaar ten behoeve van een vrijstellingsbesluit als bedoeld in artikel 19, eerste lid, van de WRO en bij een besluit van de Minister van VROM op grond van artikel 37 van die wet waarbij de gemeenteraad wordt verplicht om een bestemmingsplan vast te stellen of te herzien. Om die reden zijn ook die besluiten hier uitgezonderd.

Artikel 14

In dit artikel is een regeling opgenomen voor die gevallen waarin het bevoegd gezag voor de Wm en het bevoegd gezag voor de lokale ruimtelijke ordening bij apart besluit de ligging van de veiligheidscontour voor een niet-categoriale inrichting of een groep niet-categoriale inrichtingen, bijvoorbeeld in een gebied met een specifieke functie zoals een havengebied, wensen vast te leggen met het oog op voorzienbare toekomstige ontwikkelingen rond of in verband met de desbetreffende bedrijven. Die veiligheidscontour is gebaseerd op de berekende risicocontour 10^{-6} per jaar op grond van de vergunde activiteiten en stofhoeveelheden, zoals die blijktens de Wm-vergunning per inrichting geldt op het tijdstip waarop het besluit met betrekking tot de veiligheidscontour wordt vastgesteld.

In de vast te stellen veiligheidscontour kunnen desgewenst voorzienbare ontwikkelingen bij en rond het bedrijf, de cumulatie van het plaatsgebonden risico vanwege de aanwezigheid van meerdere risicovolle inrichtingen bij elkaar, alsmede (ruimtelijke) maatregelen ter beperking van het groepsrisico worden verdisconteerd. Op die wijze kan

voorkomen worden dat ruimtelijke initiatieven onbedoeld doorkruist worden door bedrijfsuitbreidingen en vice versa.

Voorwaarde voor de vaststelling van de veiligheidscontour is wel dat het bevoegd gezag ervoor moet zorgen dat binnen de vast te stellen contour geen kwetsbare of beperkt kwetsbare objecten of niet-risicovolle inrichtingen (andere dan de in artikel 2, eerste lid, bedoelde) aanwezig zijn of daar op grond van een vigerend bestemmingsplan gebouwd of gevestigd mogen worden, tenzij die objecten of inrichtingen een functionele binding hebben met de risicovolle inrichtingen of met het gebied waarvoor de contour wordt vastgesteld. Voorbeelden van functioneel gebonden objecten zijn een douanekantoor op een haventerrein, het gebouw van een gemeenschappelijke bedrijfsbrandweer of een verblijfsgebouw (hotel of restaurant) dat uitsluitend of in hoofdzaak is bestemd voor de werknemers van het desbetreffende gebied. De aanwezigheid van die objecten is derhalve toelaatbaar binnen een gebied waarvoor een veiligheidscontour wordt vastgesteld. In die gevallen zijn de bij dit besluit gestelde grens- en richtwaarden voor het plaatsgebonden risico niet van toepassing.

Het begrip functionele binding moet in dit verband restrictief worden geïnterpreteerd. Het gaat hierbij om bedrijvigheid die uit hoofde van haar functie past bij het karakter van de desbetreffende inrichtingen of het desbetreffende gebied. Hiervan is bijvoorbeeld geen sprake bij faciliteiten voor kinderdagopvang, ook al zijn die uitsluitend bestemd voor de werknemers van dat gebied. Het bij uitstek kwetsbare karakter van die voorzieningen laat een ruimere interpretatie in beginsel niet toe. Bij functioneel gebonden bedrijven kan bij wijze van voorbeeld gedacht worden aan transportbedrijven die niet uitsluitend aan risicoveroorzakende bedrijven diensten leveren.

Met de vaststelling van de veiligheidscontour kan aan een bedrijf of groep bedrijven extra uitbreidingsruimte worden geven. Het is van belang erop te wijzen dat uit het vaststellingsbesluit als zodanig geen andere rechtsgevolgen voortvloeien dan die welke in het tweede lid van artikel 10 zijn aangegeven. De veiligheidscontour zet het geldende bestemmingsplan niet opzij. Met het oog op de rechtszekerheid verdient het aanbeveling om de vastgestelde veiligheidscontour in het bestemmingsplan op te nemen. Dit besluit verplicht daartoe echter niet.

Het besluit tot vaststelling van de veiligheidscontour heeft wel betekenis voor de beslissing op een aanvraag voor een Wm-vergunning voor een bedrijf ten behoeve waarvan de contour is vastgesteld en voor andere bedrijven in de omgeving daarvan (artikel 10, tweede lid, onderdeel a) en voor besluiten in het kader van de WRO en artikel 11 van de Woningwet, die betrekking hebben op het gebied rondom het bedrijf of de bedrijven waarvoor de contour is vastgesteld (artikel 10, tweede lid, onderdeel b).

Op de grens van de vastgestelde veiligheidscontour moet – bij de beslissing op een vergunningaanvraag ten behoeve van een risicovolle inrichting – worden voldaan aan de grenswaarde 10^{-6} per jaar of als artikel 24, eerste lid, van toepassing is, aan de daar bedoelde stand still-waarde.

De vestiging van nieuwe kwetsbare of beperkt kwetsbare objecten - bij besluiten op het gebied van de ruimtelijke ordening die de vestiging daarvan mogelijk maken – is binnen de vastgestelde veiligheidscontour niet toegestaan, tenzij er sprake is van functioneel aan de desbetreffende inrichting(en) of met het gebied gebonden inrichtingen (zoals het douanekantoor in het hierboven gegeven voorbeeld).

Wordt met de vaststelling van de veiligheidscontour beoogd de risicoruimte voor bestaande bedrijven te verkleinen ten gunste van andere ruimtelijke ontwikkelingen, dan zal de milieuvergunning voorafgaand aan of tegelijkertijd met het vaststellingsbesluit, met toepassing van artikel 8.23 van de Wm, moeten worden gewijzigd. Mede om die reden is

voor de totstandkoming van het vaststellingsbesluit van artikel 14 dezelfde Awb-procedure als die voor de ambtshalve wijziging van een milieuvergunning voorgeschreven.

In een voorkomend geval zal het bevoegd gezag voor de verkrijging van actuele gegevens over de risicosituatie van de desbetreffende niet-categoriale inrichtingen een beroep moeten kunnen doen op de medewerking van de betrokken exploitanten. Hiertoe is een voorziening opgenomen in het zesde lid. Die informatieplicht heeft een beperkte strekking. De verplichting geldt alleen voorzover de gegevens die nodig zijn voor de totstandkoming van het vaststellingsbesluit niet eerder aan het bevoegd gezag voor de Wm zijn verstrekt en voorzover daarvoor geen nieuwe berekeningen hoeven te worden uitgevoerd.

Artikelen 15, eerste lid, en 16

Bij ministeriële regeling zijn regels gesteld met betrekking tot onder andere de wijze waarop het plaatsgebonden risico en het groepsrisico – in de daarvoor in dit besluit aangegeven gevallen - door een berekening moeten worden vastgesteld.

Wat de verantwoordelijkheid voor de (toetsing van de) berekeningen betreft, zij eraan herinnerd dat dit besluit gericht is tot het bevoegd gezag voor de vergunningverlening krachtens de Wm en tot het bevoegd gezag voor de in artikel 5 aangeduide ruimtelijke ordeningsbesluiten. De verantwoordelijkheid voor het in acht nemen of bereiken van de gestelde grenswaarden en veiligheidsafstanden en voor het zoveel mogelijk daaraan voldoen bij richtwaarden berust derhalve bij datzelfde bevoegd gezag.

Vergunningverlening op grond van de Wm

Voor het verkrijgen van het nodige inzicht in de risico's in een bepaald gebied zal het bevoegd gezag in het kader van de vergunningverlening op grond van de Wm veelal gebruik kunnen maken van informatie die door de desbetreffende inrichting wordt of is verschaft.

Het kan hierbij gaan om:

1. Een veiligheidsrapport dat bij de vergunningaanvraag moet worden gevoegd indien de desbetreffende inrichting onder paragraaf 3 van het Brzo valt (zie de artikelen 5.15 en 5.17 van het Ivb);
2. Een veiligheidsrapport dat degene die een inrichting drijft als bedoeld onder 1, onafhankelijk van een vergunningaanvraag, om de vijf jaar moet indienen bij het bevoegd gezag op grond van de Wm en dat overeenkomstig artikel 16 van het Brzo door het bevoegd gezag is beoordeeld, of
3. Een risico-analyse die kan worden verlangd indien gegevens met betrekking tot de risico's nodig zijn voor de beslissing op de aanvraag (zie artikel 5.4 van het Ivb). Uit het in artikel 3.2 van de Algemene wet bestuursrecht gecodificeerde zorgvuldigheidsbeginsel vloeit voort dat het bevoegd gezag, alvorens het op een vergunningaanvraag beslist of bij de voorbereiding van een ruimtelijk plan, voldoende onderzoek moet doen naar de risicosituatie van de desbetreffende inrichting ten opzichte van haar omgeving.

Artikel 5.4 van het Ivb heeft alleen betrekking op aanvragen voor een oprichtings-, veranderings- of revisievergunning (voor revisievergunningen, zie artikel 5.16 van het Ivb). In gevallen waarin er geen sprake is van een verandering van de inrichting, zal het bevoegd gezag in de toekomst een beroep kunnen doen op het desbetreffende bedrijf voor de verkrijging van gegevens over het risico. Hiertoe is in het wetsvoorstel inzake de registratieplicht met betrekking tot risicovolle situaties een verplichting tot medewerking opgenomen voor degene die de inrichting drijft. Dit wetsvoorstel vloeit voort uit het kabinetsstandpunt Vuurwerkkramp (Kamerstukken II 2000/01, 27 157, nr. 20).

Besluiten inzake de lokale ruimtelijke ordening

Voorzover burgemeester en wethouders ten aanzien van de desbetreffende inrichting bevoegd zijn voor de milieuvergunning en degene die de inrichting drijft krachtens het Brzo periodiek een veiligheidsrapport moet indienen, moet bij de voorbereiding van een bestemmingsplan bij voorkeur gebruik worden gemaakt van de gegevens over de risico's die in dat rapport zijn opgenomen.

Op grond van artikel 16 van genoemd besluit moet het bevoegd gezag krachtens de Wm degene die de inrichting drijft binnen zes maanden na ontvangst van het (periodieke) veiligheidsrapport schriftelijk in kennis stellen van de conclusies van de in artikel 15, derde lid, van dat besluit genoemde bestuursorganen over het rapport.

Indien het bevoegd gezag blijkens zijn conclusies over het veiligheidsrapport (al dan niet stilzwijgend) instemt met de ligging van de risicocontouren, dan is dat oordeel in beginsel maatgevend voor het bestuursorgaan dat het bestemmingsplan vaststelt.

Indien het bevoegd gezag van oordeel is dat de risico's te hoog zijn, moet tevens worden bezien of de vergunning kan worden gewijzigd met toepassing van artikel 8.22 van de Wm (zie artikel 20 van het Brzo). In het kader van de voorbereiding van de beslissing omtrent de wijziging van de vergunning moet een nieuwe risico-analyse worden ingediend. In dat geval moet bij een latere vaststelling of herziening van een bestemmingsplan (of bij een besluit tot wijziging of vrijstelling daarvan) worden uitgegaan van de risico-analyse die aan de gewijzigde vergunning ten grondslag ligt.

Indien een ander bestuursorgaan dan burgemeester en wethouders bevoegd is ten aanzien van de milieuvergunning voor de desbetreffende Seveso-inrichting, zal bij de voorbereiding van ruimtelijke besluiten voor de gegevens over het risico een beroep moeten worden gedaan op dat bestuursorgaan.

Bij de voorbereiding of herziening van een bestemmingsplan zal de betrokken gemeente zelf voor een adequate risico-analyse moeten zorgen indien de bovenbedoelde gegevens niet beschikbaar of niet actueel zijn. Dit kan het geval zijn bij een inrichting die niet valt onder paragraaf 3 van het Brzo.

De kosten voor het laten uitvoeren van een dergelijke analyse moeten worden gezien als normale kosten in het kader van de ontwikkeling van ruimtelijke plannen.

Indien een actueel bestemmingsplan ontbreekt, zal een aanvraag om bouwvergunning voor een kwetsbaar object - na wijziging van de Woningwet zoals voorzien bij de invoering van de herziene Wro (zie paragraaf 5.2 van het algemeen deel) - rechtstreeks aan de grenswaarde ten aanzien van het niveau van het plaatsgebonden risico moeten worden getoetst. Indien het risico wordt veroorzaakt door een niet-categoriale inrichting, zal het risico door middel van een risico-analyse moeten worden vastgesteld. Op het onderscheid tussen categoriale en niet-categoriale inrichtingen is in paragraaf 5.1 van het algemeen deel ingegaan.

Indien in een dergelijk geval geen actuele gegevens over het plaatsgebonden risico voorhanden zijn, doet de betrokken gemeente er verstandig aan om die gegevens alsnog aan de exploitant van de desbetreffende inrichting te vragen. De verstrekking van die gegevens is op dit moment echter niet verplicht. Gemeenten hebben dergelijke gegevens tevens nodig om in de toekomst te kunnen voldoen aan de verplichting om deze en andere gegevens inzake risicovolle situaties die zich binnen hun grondgebied bevinden, te melden aan een centraal openbaar register. In dit verband is van belang dat in het wetsvoorstel inzake de registratieplicht met betrekking tot risicovolle situaties is geregeld dat

gemeenten voor het verkrijgen van de desbetreffende gegevens de medewerking kunnen verlangen van degene die de risicovolle inrichting drijft, indien de desbetreffende gegevens niet reeds op grond van een andere wettelijke verplichting aan de overheid zijn verstrekt.

Indien het risico wordt veroorzaakt door een categoriale inrichting, kan bij de beoordeling van de bouwvergunningaanvraag worden volstaan met de toepassing van de in de ministeriële regeling opgenomen veiligheidsafstanden.

Artikel 17

Het eerste lid bevat een opdracht aan het bevoegd gezag voor de Wm-vergunning en voor bestuursorganen in het kader van de WRO om een bestaande vergunning respectievelijk een vigerend bestemmingsplan of vrijstellingsbesluit te herzien wegens de overschrijding van de grenswaarde voor het plaatsgebonden risico voor kwetsbare objecten die op het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit aanwezig zijn.

Is het betreffende kwetsbare object op dat tijdstip geprojecteerd, derhalve toegelaten op grond van het vigerende bestemmingsplan, dan ontstaat ingevolge het derde lid de saneringplicht zodra een voor dat object verleende bouwvergunning definitief is geworden. In het laatste geval zal alleen herziening van de Wm-vergunning een oplossing kunnen bieden. Ingevolge dit artikel geldt in beide situaties voor de herziening een termijn van drie jaar.

De in het vijfde lid geformuleerde afwijking van de voorschriften 4.6.1 en 4.6.2 van bijlage I bij het Besluit LPG-tankstations milieubeheer strekt ertoe een voorziening te treffen met betrekking tot LPG-tankstations ten behoeve waarvan vóór 1 juli 1984 een hinderwetvergunning is verleend. Ingevolge genoemd besluit gelden namelijk voor die LPG-tankstations kleinere veiligheidsafstanden tot kwetsbare objecten dan de veiligheidsafstand die overeenkomt met de grenswaarde 10^{-5} per jaar of de veiligheidsafstand die bij regeling van de Minister van VROM als bedoeld in het tweede lid mede ten behoeve van de sanering is vastgesteld. De bepaling in dit lid leidt ertoe dat een grotere veiligheidsafstand in acht moet worden genomen.

Artikelen 21 en 22

Artikel 21 hangt samen met artikel 5.1, vijfde lid, van de Wm. Op grond van het laatstgenoemde artikel wordt in een algemene maatregel van bestuur waarbij milieukwaliteitseisen worden gesteld een termijn bepaald voor het verstrijken waarvan de Minister van VROM moet aangeven in hoeverre de desbetreffende milieukwaliteitseis naar zijn oordeel herziening behoeft. In dit artikel is bepaald dat de Minister van VROM voor 1 januari 2009 aangeeft of de bij dit besluit gestelde grens- en richtwaarden herziening behoeven.

De keuze voor die termijn hangt nauw samen met de termijn die in artikel 18 is opgenomen voor het bereiken van de in dat artikel genoemde grenswaarde voor aanwezige kwetsbare objecten. Uiterlijk 1 januari 2010 moet namelijk aan de bedoelde saneringsgrenswaarde zijn voldaan.

Naar aanleiding van zijn bevindingen omtrent de uitvoering van artikel 18 kan de Minister van VROM ingevolge artikel 22, eerste lid, in bepaalde gevallen bij regeling gebieden aanwijzen waarvoor op een later tijdstip aan de desbetreffende grenswaarde moet zijn voldaan of waarvoor het heersende plaatsgebonden risico als grenswaarde geldt. In het

laatste geval mag het plaatsgebonden risico bij nieuwe bedrijfsontwikkelingen niet toenemen.

Wordt voor een bepaald gebied een langere termijn vastgesteld, dan is het betrokken bevoegd gezag ingevolge artikel 22, derde lid, verplicht ervoor te zorgen dat de desbetreffende grenswaarde binnen de gestelde termijn is bereikt.

De aanwijzingsbevoegdheid van de Minister van VROM is niet onbeperkt. Het tweede lid bevat daartoe een drietal criteria. De Minister van VROM zal van die bevoegdheid terughoudend gebruik maken.

Op de voorbereiding van een aanwijzing als bedoeld in artikel 22, eerste lid, is de in paragraaf 3.5.6 van de Algemene wet bestuursrecht geregelde procedure van toepassing. Die procedure heeft onder meer betrekking op het ambtshalve nemen van besluiten. Op die wijze wordt gewaarborgd dat een ieder bedenkingen kan inbrengen tegen het voornemen tot aanwijzing van een gebied waarvoor, al dan niet tijdelijk, een lager beschermingsniveau geldt dan het niveau dat ingevolge artikel 18 in 2010 voor kwetsbare objecten moet zijn bereikt.

Op grond van artikel 23 geschiedt de aanwijzing in overeenstemming met de ministers die het mede aangaat.

Artikel 25

In dat artikel is een overgangsbepaling opgenomen ten aanzien van de toepasselijkheid van de verantwoordingsplicht voor het groepsrisico ten aanzien van bestemmingsplannen. Die verantwoordingsplicht wordt in artikel 13 vormgegeven door een aantal inhoudelijke eisen te stellen aan de toelichting op het bestemmingsplan. De overgangsbepaling strekt ertoe die eisen niet van toepassing te doen zijn op bestemmingsplannen die voor de inwerkingtreding van dit besluit als ontwerp ter inzage zijn gelegd. Die plannen behoren binnen 8 weken en ingeval van ingebrachte zienswijzen binnen 4 maanden na afloop van de terinzageliggingstermijn, door de gemeenteraad te worden vastgesteld. Die vaststellingsprocedure is met de nodige rechtswaarborgen omkleed en heeft mede daardoor een sterk formeel karakter. Die relatief korte termijn en dat formele karakter maken het moeilijk om voor de vaststelling van het bestemmingsplan in voorkomend geval de toelichting nog aan te passen aan de eisen die artikel 13 stelt.

Zonder die overgangsbepaling zal aan een bestemmingsplan al snel een formeel motiveringsgebrek kleven. Ook maakt de toelichting formeel geen deel uit van de vaststelling van het bestemmingsplan. Dat zou het alsnog toevoegen van een groepsrisico-analyse moeilijk toetsbaar maken voor degenen die eerst geen zienswijzen hebben ingebracht.

Het voorgaande wil niet zeggen dat er ten aanzien van de uitgezonderde bestemmingsplannen geen verantwoordingsplicht ten aanzien van het groepsrisico zou gelden. De overgangsbepaling houdt uitsluitend in dat die verantwoordingsplicht niet strikt volgens de eisen van artikel 13 hoeft te worden vormgegeven. Elk bestemmingsplan moet immers op grond van artikel 10 van de WRO voldoen aan de eis van een goede ruimtelijke ordening. Daar hoort in voorkomend geval ook een afweging ten aanzien van het groepsrisico bij. In elk geval zal een toekomstige herziening van een bestemmingsplan dat met een beroep op die overgangsbepaling is vastgesteld wel moeten voldoen aan de eisen die artikel 13 stelt met betrekking tot de verantwoordingsplicht ten aanzien van het groepsrisico. De termijn van 8 weken c.q. 4 maanden voor de vaststelling van het bestemmingsplan is een termijn van orde. Indien echter het bestemmingsplan buiten die termijn wordt

vastgesteld is artikel 13 wel van toepassing. Alsdan zal de verantwoordingsplicht moeten worden vormgegeven volgens de eisen van dat artikel.

Artikel 26

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

Het voornemen bestaat om artikel 2, tweede lid, onderdeel b, in werking te laten treden nadat de veiligheidsafstanden voor inrichtingen waarvoor de vergunningplicht op grond van de Wm is opgeheven, nader zijn bezien.

Voorts bestaat het voornemen om artikel 17, voorzover dat artikel betrekking heeft op andere inrichtingen dan inrichtingen waarop het Brzo van toepassing is en LPG-tankstations, op een later tijdstip dan het tijdstip waarop dit besluit voor de laatstgenoemde inrichtingen in werking treedt, en tevens gefaseerd, per categorie inrichtingen, in werking te laten treden.

Daarnaast treedt artikel 18 later in werking, eveneens per categorie inrichtingen. Die gedifferentieerde inwerkingtreding hangt samen met de noodzaak om een exacter inzicht te krijgen in de omvang van de saneringskosten voor de desbetreffende branches.

Voor de categorieën van inrichtingen waarvoor de artikelen 17 en 18 later in werking treden, blijft 1 januari 2010 het tijdstip waarop uiterlijk aan de grenswaarde 10^{-6} moet zijn voldaan, met dien verstande dat, indien dat redelijkerwijs niet mogelijk blijkt te zijn, in elk geval binnen vijf jaar na het tijdstip waarop artikel 18 voor de desbetreffende categorie in werking is getreden, aan die grenswaarde moet zijn voldaan.

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,

P.L.B.A. van Geel