

*Besluit externe veiligheid inrichtingen
en
het bestemmingsplan*

Besluit externe veiligheid inrichtingen en het bestemmingsplan

Analyse van mogelijkheden, knelpunten en oplossingen bij toepassing van het
Besluit externe veiligheid inrichtingen in de Wet op de Ruimtelijke Ordening,
in het bijzonder ten aanzien van de verankering in het bestemmingsplan

Afstudeerscriptie van ing. M.K. de Bruin
ANR 558897

Universiteit van Tilburg
Vakgroep Staats – en Bestuursrecht
Master Milieurecht, cursusjaar 2004/2005
Afstudeerbegeleider Universiteit van Tilburg: dhr. mr. ing. Th. Peters

In opdracht van het advies – en ingenieursbureau Oranjewoud BV
Afdeling Milieumanagement, vestiging Oosterhout
Afstudeerbegeleider Oranjewoud: dhr. ing. J. Eskens

ISBN-10: 9080991724
ISBN-13: 9789080991729

Voorwoord

Voor u ligt de afstudeerscriptie *'Besluit externe veiligheid inrichtingen en het bestemmingsplan'*. Deze afstudeerscriptie is gemaakt in het kader van de master Milieurecht, Universiteit van Tilburg. De master Milieurecht kent een verplichte stage van gedurende drie maanden. Deze stage vormt tevens het afstudeeronderzoek. Het doel van dit afstudeeronderzoek is, naast het toepassen van de in master opgedane kennis, het verder uitdiepen van een concreet onderwerp, waartoe zelfstandig wetenschappelijk onderzoek dient te worden verricht.

Deze afstudeerscriptie is in opdracht van het advies – en ingenieursbureau Oranjewoud BV, afdeling Milieumanagement, vestiging Oosterhout geschreven. Oranjewoud is een breed georiënteerd bedrijf dat zich onder meer bezig houdt met alle aspecten van externe veiligheid, zo ook met het Besluit externe veiligheid inrichtingen. Zo heeft Oranjewoud onder andere de Handreiking Verantwoordingsplicht Groepsrisico behorend bij het Besluit externe veiligheid inrichtingen opgesteld in opdracht van het ministerie van VROM en BZK. Mede door het opstellen van deze handreiking, maar ook door de dagelijkse advisering door Oranjewoud, werd geconstateerd dat een goede analyse van de doorwerking van het Besluit externe veiligheid inrichtingen naar de WRO tot op heden ontbreekt. Met name de verankering van dit Besluit in het bestemmingsplan leidt in de praktijk tot een aantal knelpunten.

Voor de totstandkoming van de afstudeerscriptie, ben ik een aantal mensen dank verschuldigd.

In het bijzonder wil ik mijn afstudeerbegeleider van Oranjewoud, ing. Jeroen Eskens, bedanken voor zijn inzet en moeite die hij voor me nam. Ik kon altijd voor advies bij hem terecht. Zijn gedrevenheid voor en grote kennis van milieuplanologie hebben een stimulerende werking op mij gehad. Tevens ben ik mijn afstudeerbegeleider van de Universiteit van Tilburg, mr. ing. Dick Peters, dank verschuldigd. Eveneens vanuit zijn gedrevenheid voor en grote kennis van het ruimtelijk bestuursrecht stelde hij me op zijn tijd de nodige kritische vragen.

Daarnaast gaat mijn dank uit naar dhr. mr. T. Kooistra van het ministerie van VROM, (mede)opsteller van het Besluit externe veiligheid inrichtingen. Het feit dat ik over het Besluit contact heb kunnen opnemen en daardoor bepaalde standpunten van het ministerie kon weergeven, heb ik als een waardevolle aanvulling op mijn scriptie ondervonden.

Eveneens wil ik mw. C. Speel, werkzaam bij Infomil, bedanken. Infomil beantwoordt onder meer vragen ten aanzien van het Besluit externe veiligheid inrichtingen. Door inzage in de dossiers kon ik zodoende enige indruk op doen van steeds in de praktijk terugkerende vragen.

Tot slot gaat mijn dank uit naar een aantal mensen waarmee ik enkele gesprekken over de uitvoeringspraktijk van het Besluit externe veiligheid inrichtingen heb gevoerd. Dit zijn dhr. R. Kooman van de gemeente Dordrecht, dhr. D. Harteveld van de gemeente Rotterdam, dhr. S. Post van de DCMR (Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond) en dhr. ir. J. Schinkel werkzaam bij de StAB (Stichting Advisering bestuursrechtspraak voor milieu en ruimtelijke ordening).

Mariëlle de Bruin,
Juni 2005

Samenvatting

Aanleiding

Het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi) is op 27 oktober 2004 grotendeels in werking getreden. Doel van het Bevi is het beperken van de risico's waaraan burgers in hun leefomgeving worden blootgesteld door activiteiten met gevaarlijke stoffen in inrichtingen tot een aanvaardbaar minimum. Om dit doel te bewerkstelligen, geschiedt uitvoering van het Bevi via het milieu - en ruimtelijke ordeningsspoor. In geval van het ruimtelijk ordeningsspoor vindt dit plaats via het bestemmingsplan.

Onder meer uit de adviespraktijk van Oranjewoud bleek dat een analyse van de doorwerking van het Besluit externe veiligheid inrichtingen in de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO), specifiek in het bestemmingsplan tot op heden ontbreekt, terwijl toepassing van het Bevi in het bestemmingsplan tot een aantal knelpunten leidt.

Onderzoeksopzet

Het onderwerp van deze scriptie betreft het toepassen van het Bevi in het bestemmingsplan. Hiertoe kan de volgende hoofdvraag geformuleerd worden:

Hoofdvraag:

In hoeverre en op welke manier kan de Wet op de Ruimtelijke Ordening, in het bijzonder het bestemmingsplan, uitvoering geven aan het Besluit externe veiligheid inrichtingen?

Voor het beantwoorden van de hoofdvraag, zijn de volgende onderzoeksvragen gesteld. De onderzoeksvragen zijn opgedeeld in een algemeen deel en een specifiek deel, waarin het bestemmingsplan centraal staat.

Het algemene deel bevat de volgende vragen:

1. Wat is externe veiligheid en hoe ziet het beleidskader en het wettelijk kader ten aanzien van externe veiligheid in algemene zin er uit?
2. Wat houdt het wettelijk kader van het Bevi in?

Het specifieke deel omvat de volgende onderzoeksvragen:

3. Welke elementen voortkomend uit de toepassing van het Bevi dienen in het bestemmingsplan verankerd te worden?
4. In hoeverre en op welke wijze kunnen bedoelde elementen verankerd worden in het bestemmingsplan?
5. Wat zijn de knelpunten en (mogelijke) oplossingen bij toepassing van het Bevi gezien vanuit de WRO? Daarbij wordt bedoeld op mogelijke knelpunten in een drietal categorieën:
 - a. in algemene zin
 - b. specifiek ten aanzien van de verankering in het bestemmingsplan en;
 - c. in geval van vigerende bestemmingsplannen indien deze een ontoereikende bescherming conform het Bevi bieden

Hierna volgt in hoofdlijnen de beantwoording van de hoofdvraag. Hiertoe kan de hoofdvraag in twee subvragen gesplitst worden, te weten:

- a. *Op welke manier* kan de WRO, in het bijzonder het bestemmingsplan, uitvoering geven aan het Besluit externe veiligheid inrichtingen?
- b. *In hoeverre* kan de WRO, in het bijzonder het bestemmingsplan, uitvoering geven aan het Besluit externe veiligheid inrichtingen?

Uitwerking subvraag A:

Op welke manier kan de WRO, in het bijzonder het bestemmingsplan, uitvoering geven aan het Besluit externe veiligheid inrichtingen?

Allereerst zullen enkele essentiële basisbegrippen worden besproken (§ 1), hieruit volgt welke elementen verankerd dienen te worden. Op welke manieren deze elementen vastgelegd kunnen worden, komt in § 2 aan de orde.

§ 1. Basisbegrippen Bevi

Het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi) beoogt een ruimtelijke scheiding te bewerkstelligen tussen bepaalde risicovolle inrichtingen en nabijgelegen gevoelige objecten. Het Bevi is beginsel van toepassing op inrichtingen in de zin van de Wet milieubeheer (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.

Inrichtingen die onder het Bevi vallen, kunnen worden onderscheiden in twee categorieën inrichtingen, te weten: niet – categoriale en categoriale inrichtingen. Niet – categoriale inrichtingen zijn inrichtingen met zodanige kenmerken dat voor de vaststelling van de door de betrokken inrichting veroorzaakte risico's een specifieke risicoanalyse moet worden uitgevoerd. Gedacht kan worden aan inrichtingen vallend onder het Besluit risico zware ongevallen 1999 en emplacementen. Categoriale inrichtingen zijn inrichtingen waarvan door de aard van de activiteit of de aard van de aanwezige gevaarlijke stof(fen) een standaardbenadering kan worden gevolgd. Gedacht kan worden aan LPG-tankstations en CPR 15-2 en CPR 15-3 inrichtingen.

Het product van kans en effect (overlijden) wordt aangeduid met het begrip 'risico'. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen het plaatsgebonden risico en het groepsrisico. De definities van het plaatsgebonden risico en het groepsrisico in het Bevi gaan uit van het risico op overlijden en niet tevens uit van het risico op letsel.

Het plaatsgebonden risico definieert het Bevi als volgt: *'risico op een plaats buiten een inrichting, uitgedrukt als de kans per jaar dat een persoon die onafgebroken en onbeschermd op die plaats zou verblijven, overlijdt als rechtstreeks gevolg van een ongewoon voorval binnen die inrichting waarbij een gevaarlijke stof, gevaarlijke afvalstof of bestrijdingsmiddel betrokken is'* (art. 1 lid 1, sub p Bevi).

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 suggereerde. Bij het plaatsgebonden risico gaat het om de kans per jaar dat een 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.

Het plaatsgebonden risico wordt berekend door sommatie van alle risicobijdragen op die plaats van ongevallen die in de inrichting kunnen optreden. Door punten van gelijk plaatsgebonden risico met elkaar te verbinden, wordt een lijn rondom een inrichting verkregen, de 'risicocontour'. Aan de hand van een risicocontour kan worden bepaald of een risicovolle activiteit of een risicovolle bestemming op een bepaalde plaats toelaatbaar is.

Relevant in dit kader is eveneens dat het Bevi onderscheidt maakt tussen kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten om bepaalde groepen mensen in het bijzonder te beschermen. Het Bevi geeft een *niet-limitatieve* opsomming van objecten die als beperkt kwetsbaar (art. 1 lid 1 sub a) of kwetsbaar (art. 1 lid 1 sub m) moet worden beschouwd. Voor kwetsbare objecten dienen de gestelde grenswaarden in acht te worden genomen. Voor beperkt kwetsbare objecten gelden de gegeven richtwaarden, waarmee het bevoegd gezag rekening moeten houden. Tevens is voor het plaatsgebonden risico het onderscheid tussen kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten in geval van nieuwe en bestaande situaties van belang. Voor nieuwe situaties gelden strengere eisen (risiconormen) dan in geval van bestaande situaties.

Het groepsrisico is in het Bevi als volgt gedefinieerd: *'cumulatieve kansen per jaar dat ten minste 10, 100 of 1000 personen overlijden als rechtstreeks gevolg van hun aanwezigheid in het invloedsgebied van een inrichting en een ongewoon voorval binnen die inrichting waarbij een gevaarlijke stof, gevaarlijke afvalstof of bestrijdingsmiddel betrokken is'* (art. 1 lid 1, sub j Bevi).

Het groepsrisico moet worden bepaald binnen het invloedsgebied van de inrichting. Het invloedsgebied is veelal het gebied tussen de risicovolle inrichting en de 1 procent legaliteitsgrens. Dit is de afstand die wordt aangehouden waar nog tot 1 procent van de daar aanwezige personen zouden kunnen overlijden. Het invloedsgebied is doorgaans dus veel groter dan het gebied binnen de plaatsgebonden risicocontour(en).

Bij het groepsrisico gaat het om de combinatie van kansen op een ongewoon voorval en de aantallen personen die aan de gevolgen van dat voorval overlijden. Waar het plaatsgebonden risico alleen het risico ten gevolge van de bron betreft, wordt bij het groepsrisico ook de personendichtheid in de omgeving van de risicobron beschouwd. Het groepsrisico kan toenemen als het risicovolle bedrijf niet verandert, maar wel meer personen in de omgeving komen.

Zeer essentieel in dit kader is dat het groepsrisico zich niet in de vorm van een risicocontour op een kaart laat weergeven, zoals het plaatsgebonden risico, aangezien het ruimtelijk gezien niet is weer te geven. Groepsrisico is een cumulatie van de afzonderlijke kansen en ongevallen. Het groepsrisico kan wel in een zogenaamde f/N- curve worden weergegeven.

Voor het groepsrisico is een oriëntatiewaarde gesteld, welke als een *ijkpunt* moet worden gezien. Essentieel is hier dat eenzijdige fixatie op de oriëntatiewaarde dient te worden voorkomen omdat voor het groepsrisico een *verantwoordingsplicht* geldt. Naast de ligging van het groepsrisico ten opzichte van de oriëntatiewaarde, moet onder meer aandacht worden besteed aan de mogelijkheden van zelfredzaamheid en bestrijdbaarheid. De omgang met het groepsrisico kan derhalve niet 'rekenkundig' gelijk worden gesteld met de oriëntatiewaarde. Het groepsrisico is een maat voor maatschappelijke ontwrichting.

De verantwoordingsplicht voor het bevoegd gezag houdt in dat zij tenminste de volgende aspecten verplicht in haar bestuurlijke afweging vermeldt (art. 13 Bevi):

1. Het aantal personen in het invloedsgebied van de risicovolle inrichting(en);
2. Het groepsrisico;
3. De mogelijkheden tot risicovermindering;
4. De mogelijke alternatieven;
5. De mogelijkheden tot voorbereiding van bestrijding en beperking van de omvang van een incident/ramp;
6. De mogelijkheden van zelfredzaamheid van personen in de *omgeving* van de risicobron (schuilen en ontvluchting).

Naast deze verplichte elementen, is het ook mogelijk om andere elementen in de beoordeling te betrekken. De Handreiking Verantwoordingsplicht Groepsrisico noemt hiertoe onder meer het nut en de noodzaak van de ontwikkeling/activiteit en het tijdsaspect.

Ten aanzien van de mogelijkheden van bestrijdbaarheid is het bevoegd gezag verplicht om het bestuur van de regionale brandweer in de gelegenheid te stellen om hierover advies uit te brengen (art. 13 lid 2 Bevi). Thans geldt dit niet voor de mogelijkheden van zelfredzaamheid. Dit betreft een omissie in het Bevi, waardoor derhalve de aanbeveling verdient om de regionale brandweer ook in de gelegenheid te stellen om advies ten aanzien van zelfredzaamheid uit te brengen.

De verantwoordingsplicht van het groepsrisico brengt met zich mee dat voor het beheersbaar houden van het groepsrisico, de personendichtheden en de elementen volgend uit de mogelijkheden van zelfredzaamheid en bestrijdbaarheid verankerd dienen te worden.

Onderstaand wordt een resumerend overzicht gegeven van de vast te leggen elementen voortvloeiend uit het plaatsgebonden risico en de verantwoordingsplicht groepsrisico. Op de *wijze* van verankering in het bestemmingsplan wordt in § 2 ingegaan.

| Vast te leggen elementen vanuit: | |
|------------------------------------|--|
| Plaatsgebonden risico | Risicocontour, evt. met afstanden <i>of</i> |
| | Enkel de afstandseisen <i>of</i> |
| | Risiconormen (art. 6, 7, 8) <i>of</i> |
| | Veiligheidscontour (art. 14) |
| Verantwoordingsplicht groepsrisico | Personendichtheden <i>en</i> ; |
| | Elementen volgend uit de verantwoordingsplicht ten aanzien van zelfredzaamheid en bestrijdbaarheid. Te denken valt aan eisen aan de functie-indeling, infrastructuur en gebouwen |
| Algemeen, begripsbepalingen | (Geprojecteerd) kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten (art. 1) |
| | Risicovolle (Bevi) inrichtingen (art. 2 en 4) |

§ 2. Wijze van verankering in het bestemmingsplan

Voor het vastleggen van de elementen in het bestemmingsplan zijn in hoofdzaak twee manieren te onderscheiden, te weten: indirecte en directe verankering.

Indirecte verankering houdt in dat milieukwaliteitseisen, zoals risiconormen, worden 'vertaald' in het bestemmingsplan via ruimtelijke keuzen, dat wil zeggen in de aan de grond toe te kennen bestemmingen. Indirecte verankering is in de ruimtelijke ordening de gebruikelijke methode. Indirecte doorwerking van milieukwaliteitseisen kan geschieden via milieuzonering. Gelet op het Bevi staat milieuzonering via uitwaarts en inwaarts zonerende centraal. Bij uitwaartse zonering wordt rondom een bedrijventerrein een zone vastgesteld. Binnen die zone gelden dan beperkende regels voor het vestigen en uitbreiden van milieugevoelige en milieubelastende activiteiten. Met inwaartse zonering wordt getracht de hinder van bedrijven te beperken door ze binnen een bedrijfsterrein een situering voor te schrijven die afhankelijk is van hun hinder. Hoe hinderlijker een bedrijf, hoe verder het van een milieugevoelige activiteit verwijderd moet blijven. Een voorbeeld van inwaartse zonering is de bekende VNG-methode van het opstellen van een Staat van Inrichtingen.

Indien er voor wordt gekozen om het plaatsgebonden risico te verankeren middels uitwaartse zonering, kan worden gedacht aan het vastleggen van een risicocontour of een veiligheidscontour (art. 14). Valt de keuze op inwaarts zonerende, dan gaat het om het vastleggen van enkel afstanden. In geval van het groepsrisico kan bij indirecte verankering worden gedacht aan het vastleggen van personendichtheden middels bebouwingsoppervlakten en bouwhoogtes.

Directe verankering houdt in dat (milieukwaliteits)normen in de planvoorschriften van het bestemmingsplan worden opgenomen. Een soortgelijke doorvertaling als bij indirecte doorwerking vindt niet plaats. Directe verankering in geval van het plaatsgebonden risico betekent dat risiconormen en in geval van het groepsrisico een maximale personendichtheid in de voorschriften zijn opgenomen. Directe verankering wordt in de praktijk niet veel toegepast. In geval van het Bevi kan mogelijk worden gewezen op het feit dat het Bevi relatief kort geleden in werking is getreden en dat een nieuwe denkbenadering over het groepsrisico is geïntroduceerd. Daarnaast bestaat tegen directe verankering soms de nodige weerstand, welke deels gebaseerd op interpretaties van Kroonjurisprudentie en deels op handhavingsmogelijkheden.

Opname van risiconormen in voorschriften zou, gelet op recente uitspraken van de Afdeling, mijns inziens mogelijk kunnen zijn. Wat betreft directe verankering van de personendichtheden, is directe verankering in theorie een optie. Een maximale personendichtheid kan als een situeringskenmerk worden gezien en daardoor 'nodig' zijn voor de bestemming. Daarnaast geldt dat directe opname van personendichtheden de beste manier is om het groepsrisico beheersbaar te houden. Grootste probleem blijft echter de handhaving, waardoor mijns inziens directe verankering van personendichtheden in de praktijk geen werkbare optie is.

Uitwerking subvraag B:

In hoeverre kan de WRO, in het bijzonder het bestemmingsplan, uitvoering geven aan het Besluit externe veiligheid inrichtingen?

Zowel bij de directe als indirecte verankeringsmogelijkheden kunnen soms de nodige kanttekeningen worden geplaatst. Het bestemmingsplan kan tot op zekere hoogte een geschikt instrument zijn voor de uitvoering van het Bevi. Sommige knelpunten zijn van ondergeschikt belang in die zin dat deze knelpunten met inachtneming van de nodige aandachtspunten in de praktijk geen problemen meer zullen opleveren. Te denken valt aan de manier van het weergeven van de begripsbepalingen van (beperkt) kwetsbare objecten.

Er zijn echter ook grotere knelpunten waarneembaar die minder gemakkelijk oplosbaar zijn. Deze knelpunten zijn mijns inziens grotendeels te herleiden tot één achterliggend uitgangspunt van het Bevi, namelijk: het projecteren van een object gerichte denkbenadering, die afkomstig is uit de Wm, op de WRO, terwijl de WRO daarentegen bestemmingsgericht denkt. Door het verschil in abstractieniveau, nog afgezien van de verschillende soorten bestemmingsplannen, leidt dit tot de nodige spanningen. Aan de object gerichte benadering in het Bevi zelf, valt thans weinig te veranderen. Wellicht biedt op termijn een omgevingswet, met één benadering als uitgangspunt, uitkomst. De toekomst zal moeten uitwijzen of dit ook realiseerbaar is en of uiteindelijk toch niet wordt teruggegrepen op de huidige Wm en WRO - benadering.

Inhoudsopgave

| | |
|--|----|
| Voorwoord | 3 |
| Samenvatting | 4 |
| 1 Inleiding | 9 |
| 2 Externe veiligheid | 11 |
| 2.1 Algemeen | 11 |
| 2.2 Landelijk beleidskader externe veiligheid | 12 |
| 2.3 Wet - en regelgeving externe veiligheid inrichtingen | 15 |
| 2.3.1 EG en externe veiligheid van inrichtingen | 15 |
| 2.3.2 Nationale wetgeving externe veiligheid van inrichtingen | 16 |
| 3 Wettelijk kader Bevi | 18 |
| 3.1 Ontstaanswijze Bevi | 18 |
| 3.2 Grondslag en doel Bevi | 19 |
| 3.3 Globale werkwijze Bevi | 22 |
| 3.3.1 Toepassingsbereik Bevi | 22 |
| 3.3.2 Plaatsgebonden risico | 23 |
| 3.3.3 Groepsrisico en de verantwoordingsplicht | 28 |
| 4 Bevi en de verankering in het bestemmingsplan | 33 |
| 4.1 Verankering elementen vanuit het plaatsgebonden risico | 34 |
| 4.1.1 Risico- en afstandsnormen en milieukwaliteitseisen | 34 |
| 4.1.2 Milieukwaliteitseisen en het bestemmingsplan | 37 |
| 4.1.3 Indirecte doorwerking van milieukwaliteitseisen | 40 |
| 4.1.4 Directe doorwerking van milieukwaliteitseisen | 48 |
| 4.1.5 Milieukwaliteitseisen en de toekomstige Wro | 51 |
| 4.2 Verankering elementen van de verantwoordingsplicht groepsrisico | 53 |
| 4.2.1 Verankering van de personendichtheden | 53 |
| 4.2.2 Indirecte verankering van personendichtheden | 53 |
| 4.2.3 Directe verankering van personendichtheden | 53 |
| 4.2.4 Verankering overige elementen verantwoordingsplicht groepsrisico | 57 |
| 5 Knelpunten en mogelijke oplossingen Bevi gezien vanuit de WRO | 59 |
| 5.1 Algemene opmerkingen Bevi | 59 |
| 5.2 Specifiek ten aanzien van de verankering in het bestemmingsplan | 61 |
| 5.2.1 Verankering elementen vanuit het plaatsgebonden risico | 61 |
| 5.2.2 Verankering elementen vanuit de verantwoordingsplicht groepsrisico | 63 |
| 5.3 Ontoereikende bescherming Bevi in vigerend bestemmingsplan | 64 |
| 6 Conclusies | 66 |
| Begrippen – en afkortingenlijst | 68 |
| Literatuurlijst | 70 |
| Jurisprudentieregister | 73 |
| Bijlage 1 Besluit externe veiligheid inrichtingen | 74 |
| Bijlage 2 Art. 12 Seveso II -richtlijn | 87 |
| Bijlage 3 Illustratie werking van het plaatsgebonden risico | 88 |
| Bijlage 4 Stroomschema toepassing plaatsgebonden risico en de verantwoordingsplicht groepsrisico | 90 |
| Bijlage 5 Uitwerking berekening omvang groepsrisico | 93 |
| Bijlage 6 Illustratie consequenties Revi en QRA in geval van het groepsrisico | 95 |

1 Inleiding

Aanleiding

Het Besluit externe veiligheid inrichtingen is op 27 oktober 2004 grotendeels in werking getreden. Externe veiligheid, in het bijzonder ten aanzien van inrichtingen, is vandaag de dag een actueel onderwerp. De ramp in Enschede staat menigeen nog op het netvlies gebrand. Het Besluit externe veiligheid inrichtingen heeft dan ook als doel de risico's waaraan burgers in hun leefomgeving worden blootgesteld door activiteiten met gevaarlijke stoffen in inrichtingen tot een aanvaardbaar minimum te beperken. Om dat te bewerkstelligen dient zowel het milieurechtelijke als het ruimtelijke ordeningsspoor te worden gevolgd. Uitvoering van het Besluit wordt dan ook grotendeels neergelegd in de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO), in het bijzonder in het bestemmingsplan.

Naar aanleiding van het opstellen van de Handreiking Verantwoordingsplicht Groepsrisico, behorend bij het Besluit en door signalen vanuit de dagelijkse adviespraktijk van Oranjewoud, bleek dat er behoefte bestaat aan een analyse van de doorwerking van het Besluit externe veiligheid inrichtingen in de WRO, specifiek in het bestemmingsplan. Toepassing van het Besluit leidt in de uitvoeringspraktijk tot een aantal knelpunten.

Onderzoeksopzet

Het hoofdonderwerp van deze scriptie betreft het toepassen van het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi) in het bestemmingsplan. Hiertoe kan de volgende hoofdvraag worden gesteld:

Hoofdvraag:

In hoeverre en op welke manier kan de Wet op de Ruimtelijke Ordening, in het bijzonder het bestemmingsplan, uitvoering geven aan het Besluit externe veiligheid inrichtingen?

Om deze hoofdvraag te kunnen beantwoorden, dienen de volgende onderzoeksvragen te worden gesteld. De onderzoeksvragen zijn opgesplitst in een algemeen deel en een specifiek deel, waarin het bestemmingsplan centraal staat.

Het algemene deel bevat de volgende vragen:

1. Wat is externe veiligheid en hoe ziet het beleidskader en het wettelijk kader ten aanzien van externe veiligheid in algemene zin er uit?
2. Wat houdt het wettelijk kader van het Bevi in?

Het specifieke deel omvat de volgende onderzoeksvragen:

3. Welke elementen voortkomend uit de toepassing van het Bevi dienen in het bestemmingsplan verankerd te worden?
4. In hoeverre en op welke wijze kunnen bedoelde elementen verankerd worden in het bestemmingsplan?
5. Wat zijn de knelpunten en (mogelijke) oplossingen bij toepassing van het Bevi gezien vanuit de WRO? Daarbij wordt bedoeld op mogelijke knelpunten in een drietal categorieën:
 - a. in algemene zin
 - b. specifiek ten aanzien van de verankering in het bestemmingsplan en;
 - c. in geval van vigerende bestemmingsplannen indien deze een ontoereikende bescherming conform het Bevi bieden

Werkwijze

De werkwijze bestond in hoofdzaak uit literatuur - en jurisprudentieonderzoek. Daarbij zij opgemerkt dat het Besluit externe veiligheid inrichtingen vrij nieuw is zodat weinig literatuur beschikbaar was. Beschikbare literatuur hierover was veelal niet diepgaand. Ten aanzien van het vraagstuk omtrent milieukwaliteitseisen bestond wel voldoende literatuur en vooral bij de dissertatie van Spaans over milieukwaliteitseisen kon goed worden aangesloten.

Om enigszins een beeld te krijgen van welke problemen bij toepassing van het Besluit externe veiligheid inrichtingen in het bestemmingsplan zich kunnen voordoen, is eveneens empirisch onderzoek verricht. Hiertoe is onder meer contact geweest met mw. C. Speel werkzaam bij Infomil. Infomil beantwoordt onder andere vragen die zich ten aanzien van het Besluit externe veiligheid inrichtingen in de praktijk voordoen. Door inzage in de dossiers van alle gestelde vragen kon ik zodoende enige indruk krijgen van de soort en regelmatig terugkerende vragen. Daarnaast is contact geweest met het ministerie van VROM, in het bijzonder met dhr. mr. T. Kooistra over het Bevi zelf en eventuele standpunten van het ministerie over het Bevi. Eveneens is een aantal gesprekken gevoerd over de uitvoeringspraktijk van het Bevi met mensen binnen Oranjewoud en tevens met dhr. R. Kooman van de gemeente Dordrecht, dhr. D. Harteveld van de gemeente Rotterdam, dhr. S. Post van de DCMR (Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond). Daarnaast is contact geweest met dhr. ir. J. Schinkel werkzaam bij de StAB (Stichting Advisering bestuursrechtspraak voor milieu en ruimtelijke ordening).

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 staat de eerste onderzoeksvraag centraal. Ingegaan wordt op de vraag wat externe veiligheid inhoudt (§ 2.1) en hoe het beleidskader (§ 2.2) en het wettelijk kader ten aanzien van externe veiligheid in algemene zin kan worden gekenschetst (§ 2.3).

De tweede onderzoeksvraag, het wettelijk kader van het Bevi, komt in hoofdstuk 3 aan de orde. Daarbij worden de ontstaanswijze (§ 3.1), de grondslag en het doel van het Bevi (§3.2) en de globale werkwijze van het Bevi besproken (§ 3.3). Bij bespreking van de globale werkwijze passeren technische basisbegrippen als 'plaatsgebonden risico' en de 'verantwoordingsplicht groepsrisico' de revue. Hieruit volgt automatisch het antwoord op de derde onderzoeksvraag, namelijk welke elementen bij toepassing van het Bevi in het bestemmingsplan verankerd dienen te worden.

Hoofdstuk 4 staat geheel in het teken van de vierde onderzoeksvraag, de wijze van verankering in het bestemmingsplan. Hiertoe wordt eerst ingegaan op de elementen vanuit het plaatsgebonden risico (§ 4.1). Verschillende manieren van verankering in het bestemmingsplan komen aan de orde, waarbij aandachtspunten en waar nodig kritische kanttekeningen worden geplaatst. Paragraaf 4.2 gaat in op de mogelijkheden en knelpunten om elementen voortkomend uit de verantwoordingsplicht van het groepsrisico vast te leggen.

De laatste onderzoeksvraag wordt in hoofdstuk 5 beantwoord. Dit in hoofdzaak resumerende hoofdstuk geeft de knelpunten weer die in de voorgaande hoofdstukken bij toepassing van het Bevi in het bestemmingsplan zijn gesignaleerd. De knelpunten zijn verdeeld in een drietal categorieën, te weten: algemene opmerkingen over het Bevi vanuit de WRO (§ 5.1), specifiek ten aanzien van de verankering in het bestemmingsplan (§ 5.2) en tot slot vigerende bestemmingsplannen die een ontoereikende bescherming conform het Bevi omvatten (§ 5.3). Ter afsluiting vindt in hoofdstuk 6 de uiteindelijke beantwoording van de hoofdvraag plaats.

Tot slot

Het Besluit externe veiligheid inrichtingen en de vertaling daarvan in de ruimtelijke ordening, is geen eenvoudige materie. Naast complexiteit en nieuwe denkbenaderingen, kan met name het vrij technische onderwerp de (juridische) lezer soms parten spelen. Getracht is om, zeker wat betreft het basisgedeelte, zo compact mogelijk te schrijven en technische achtergronden tot het hoogst noodzakelijke te beperken.

Het gegeven dat het een lastig onderwerp betreft, heeft op mij juist een stimulerende werking gehad om het nader te analyseren en oplossingsrichtingen te formuleren. Zodoende wordt geprobeerd een bijdrage te leveren aan het bewerkstelligen van een werkbare brug tussen externe veiligheid enerzijds en de ruimtelijke ordening anderzijds.

Ter afsluiting wil ik opmerken dat deze afstudeerscriptie in opdracht van en in goede samenwerking met het advies - en ingenieursbureau Oranjewoud BV, afdeling Milieumanagement, vestiging Oosterhout is geschreven. Echter, ingenomen standpunten in deze scriptie hoeven niet noodzakelijkerwijs de mening van Oranjewoud BV weer te geven.

2 Externe veiligheid

2.1 Algemeen

Iedereen loopt risico's. De mens stelt zich vrijwillig aan veel grotere risico's bloot, dan dat hij onvrijwillig wordt blootgesteld aan milieurisico's waaronder externe veiligheidsrisico's. Ter illustratie, de kans op overlijden per jaar als gevolg van het roken van een pakje sigaretten per dag is 1 op 200, autorijden 1 op 5.700 en als gevolg van een ongeluk met een chloortrein is minder dan 1 op 1.000.000.¹ Het gegeven dat de mens bereid is om grote risico's te accepteren, komt voort uit de veronderstelling dat men zelf die risico's kan inschatten of omdat er een spanningselement in zit. Eveneens spelen voorspelbaarheid en vermeende beheersbaarheid een rol.² Onderliggende vraag bij het veiligheidsbeleid is welke risico's men bereid is te accepteren. Bij risico's waar men niet zelf voor kan kiezen en inschatten, is, naar gelang de politieke kleur en de maatschappelijke druk, overheidsbemoeienis gewenst. De overheid treedt daarbij regulerend op om bepaalde risico's van bepaalde activiteiten te beperken dan wel helemaal te vermijden.

Het opzetten en ontwikkelen van het externe veiligheidsbeleid is vrijwel steeds geïnitieerd door rampen. De vuurwerkramp in Enschede in 2000 was onder meer aanleiding om het beleidsterrein externe veiligheid een extra impuls te geven. Externe veiligheid is geen ontwikkeling van de laatste jaren. In 1654 ontplofte al een opslagplaats met kruit in Delft waardoor een groot deel van de stad werd weggevaagd, maar pas in 1807 leidde een ontploffing van een schip met buskruit in het centrum van Leiden tot wetgeving ter voorkoming van gevaar, schade en hinder. Deze 'Fabriekswet' werd in 1896 omgedoopt tot de welbekende Hinderwet.³ Beleid inzake externe veiligheid richt zich op de beheersing van risico's van bepaalde activiteiten voor de *omgeving*. Externe veiligheid ziet niet op de veiligheid van degenen die bij een risicovolle activiteit zelf betrokken zijn maar ziet op degenen die als gevolg van die activiteit wel risico's kunnen lopen, zoals omwonenden. Externe veiligheid beschrijft dus risico's van een activiteit die buiten de terreingrenzen doorwerken, zoals de grenzen van een industrieel bedrijf, emplacement of spoorbaan.⁴

Het externe veiligheidsbeleid is onderdeel van het integraal veiligheidsbeleid dat de totale breedte van de veiligheidsketen omvat: pro-actie, preventie, preparatie, repressie en nazorg. Het beleid inzake externe veiligheid is gericht op preventie. Het gaat hierbij om het beperken van de kans op en het effect van een ernstig ongeval door activiteiten met gevaarlijke stoffen bij bedrijven (inrichtingen), het transport van gevaarlijke stoffen of het gebruik van luchthavens.⁵ De veiligheid van de burger wordt zowel bepaald door de risicobron (inrichting, transport of luchthaven) als door de omgeving.

Het externe veiligheidsbeleid onderscheidt een tweetal benaderingen, te weten: een effectbenadering en een risicobenadering. Bij effectbenadering bestaan er (vrijwel) geen risico's indien een ongewoon voorval optreedt, omdat bijvoorbeeld een risicovolle inrichting op een dusdanige afstand van kwetsbare objecten, zoals woningen, is gesitueerd dat ongewenste effecten uitblijven. Bij een risicobenadering wordt een vermindering van het risico beoogd tot een bepaald aanvaardbaar geoordeeld maximum. Dit vertaalt zich veelal in zogenaamde risiconormen en/of in aan te houden afstanden tussen de risicobron en risicogevoelige bestemming. Tot aan de Enschedese vuurwerkramp in 2000 werd in het externe veiligheidsbeleid geheel uitgegaan van een risicobenadering. In een dichtbevolkt land als Nederland met haar talloze industriële activiteiten en transport van gevaarlijke stoffen op een relatief klein oppervlak, zijn niet alle risico's uit te sluiten. Door de vuurwerkramp stond het risicobeleid en de mogelijkheden om risico's uit te sluiten of te reduceren door middel van veiligheidsafstanden weer volop ter discussie. Het Vuurwerkbesluit, dat is opgesteld naar aanleiding van de ramp, is gebaseerd op een effectbenadering. Voor het resterende externe veiligheidsbeleid wordt uitgegaan van een risicobenadering.⁶

¹ VROM, ministerie van, *Interdepartementale cursus Externe veiligheid*, Den Haag, 2003, p. 7 en RIVM, *Nuchter omgaan met risico's*, Bilthoven, 2003, rapportnr. 251701047, p. 27

² VROM, ministerie van 2003, p. 7

³ Ale, B., *Risico's en Veiligheid - Een historische schets*, TU Delft, Delft, 2003, p. 7 en 8

⁴ Oranjewoud B.V., *Cursus Externe veiligheid en ruimtelijke ordening*, april 2004, p. 5

⁵ Infomil, *Handleiding externe veiligheid inrichtingen*, juni 2004, p. 12

⁶ Soms wordt wel gestreefd naar een effectbenadering zoals in geval van de verantwoordingsplicht van het groepsrisico

2.2 Landelijk beleidskader externe veiligheid

De oliecrises in 1973 resulteerde in een toename van verkooppunten met LPG. Deze ontwikkeling leidde tot het Interimstandpunt LPG-tankstations van 28 april 1978. Dit beleid stond in al zijn eenvoud aan de basis van het hedendaagse externe veiligheidsbeleid. In het Interimstandpunt werden eisen gesteld aan de bevolkingsdichtheid in de omgeving van LPG-tankstations. Deze eisen hielden in dat bepaalde afstanden tussen het LPG-tankstation en de woonbestemming gehanteerd moesten worden.⁷ In 1984 verscheen de Integrale nota LPG⁸, die als doel had de activiteiten met LPG op voldoende veilige wijze te laten plaatsvinden. Aan alle onderdelen van de LPG-keten (aanlanding, productie, opslag, vervoer en opslag) werd aandacht besteed.⁹

Een algemeen extern veiligheidsbeleid waarbij risicobenadering als beleidskader werd geïntroduceerd, kwam met het Indicatief Meerjarenprogramma Milieubeheer 1986 - 1990¹⁰ tot stand. In het vervolg hierop is de nota *Omgaan met risico's*¹¹ uitgebracht, tegelijkertijd met het eerste Nationaal Milieubeleidsplan (NMP-1).¹² Deze nota maakt deel uit van het NMP-1 en legt de fundamenten voor het huidige externe veiligheidsbeleid.

De nota *Omgaan met risico's* beschrijft de risicobenadering als onderdeel van het milieubeleid en geeft de na te streven risiconiveaus aan. Basisgedachte van de nota is dat de overheid zo goed mogelijk afweegt wat een redelijk beschermingsniveau voor burgers is en wat maatschappelijk gezien mogelijk en wenselijk is tegen welke kosten.¹³ In de nota wordt voor het eerst officieel het begrip 'risico' gedefinieerd. Een risico kan worden omschreven als 'ongewenste gevolgen van een bepaalde activiteit verbonden met de kans dat deze zich zullen voordoen'.¹⁴

Eveneens worden de begrippen 'individueel risico' en 'groepsrisico' geïntroduceerd. De risicobenadering kent namelijk twee begrippen om het risiconiveau voor activiteiten met gevaarlijke stoffen in relatie tot de omgeving aan te duiden, te weten: het individueel/plaatsgebonden risico en het groepsrisico. Het individueel risico wordt gedefinieerd als 'de kans dat een (onbeschermd) persoon een bepaald nadelig effect ondervindt als gevolg van blootstelling aan een agens (een oorzaak van milieubelasting), uitgedrukt in kansenheden per jaar of gerelateerd aan een gemiddelde concentratie per jaar'. Gelet op het feit dat het steeds gaat om het risico op een bepaalde *plaats*, is de term 'individueel risico' inmiddels gewijzigd in *plaatsgebonden* risico. Het groepsrisico kan worden omschreven als 'de jaarlijkse kans dat in één keer een groep van tenminste een bepaalde grootte het slachtoffer is van een ongeval'.¹⁵

Uit deze definities valt op te maken dat het gaat om het risico voor personen op 'een bepaald nadelig effect' en in geval van het groepsrisico de kans dat een groep van tenminste een bepaalde grootte 'slachtoffer' wordt van een ongeval. Hieruit kan worden afgeleid dat het niet alleen gaat om het risico op overlijden maar ook het risico op gewonden. In het Besluit externe veiligheid inrichtingen wordt, kijkend naar de begripsbepalingen ten aanzien van plaatsgebonden risico en groepsrisico, enkel gesproken over het risico op overlijden.¹⁶

Daarnaast wordt in de nota *Omgaan met risico's* voor nieuwe en bestaande situaties aangegeven boven welke grens het risico onaanvaardbaar is, het maximaal toelaatbaar risico (MTR), en beneden welke grens het risico verwaarloosbaar is, het verwaarloosbaar risico (VR). Het gebied tussen het toenmalige VR en het MTR betrof een bandbreedte voor beleidsafweging. Deze systematiek van het VR en MTR is reeds verlaten. Bij de afweging of een bepaald risico onaanvaardbaar is, speelt een belangrijke rol wát geacht beschermd te worden. Dit zijn de kwetsbare bestemmingen, zoals woningen, scholen en kantoren.

⁷ Schippers, E., *Externe veiligheid, van de hoed en de rand*, de Gemeentestem, 2004, nr. 7218, p. 640

⁸ TK 1983/1984, 18 233, nr. 1 en 2

⁹ Later verschenen nog: het Structuurschema Buisleidingen (TK 1984/1985, 17 375, nr. 38), de Circulaire zonering langs hoge druk aardgastransportleidingen (1984), de Circulaire bekendmaking van beleid ten behoeve van de zonering langs transportleidingen voor brandbare vloeistoffen van de K1-, K2-, K3 -categorie (1991) en het Besluit LPG - tankstations milieubeheer (Stb. 1988, 95)

¹⁰ TK 1985/1986, 19 204, nr. 2

¹¹ TK 1988/1989, 21 137, nr. 5

¹² TK 1988/1989, 21 137, nr. 1 en 2

¹³ VROM, ministerie van 2003, p. 7

¹⁴ TK 1988/1989, 21 137, nr. 5, p. 12

¹⁵ TK 1988/1989, 21 137, nr. 5, p. 12

¹⁶ In de verantwoordingsplicht van het groepsrisico kan wel met het risico op gewonden rekening mee worden gehouden, evenals met het risico op potentiële slachtoffers (slachtoffers die als gevolg van hun verwondingen overlijden)

In juni 2001 is met het Nationaal Milieubeleidsplan 4 (NMP-4)¹⁷ een beleidsvernieuwing ingezet. Als gevolg van de vuurwerkramp is meer aandacht geschonken aan de maatschappelijke ontwrichting bij een ramp. Daarom wordt een sterkere nadruk gelegd op het groepsrisico. Voorheen stond vooral het plaatsgebonden risico centraal. In het NMP-4 zijn de uitgangspunten en ambities voor het nieuwe externe veiligheidsbeleid vastgelegd.

In aansluiting op het NMP-4 heeft het kabinet in september 2001 een brief naar de Tweede Kamer gestuurd, de zogenaamde Septemberbrief,¹⁸ waarin het kabinet aangeeft hoe ze het externe veiligheidsbeleid in de komende jaren wenst uit te voeren. Eveneens wordt beschreven hoe de minister van VROM de coördinerende rol op het gebied van het externe veiligheid ten aanzien van gevaarlijke stoffen zal invullen.¹⁹ Het externe veiligheidsbeleid, zoals neergelegd in het NMP-4 en de Septemberbrief, betreft de beheersing van risico's en richt zich op:

1. *Het gebruik, de opslag en de productie van gevaarlijke stoffen (inrichtingen)*
De uitwerking van het externe veiligheidsbeleid is bij inrichtingen het verst gevorderd. Onder deze categorie valt het Vuurwerkbesluit²⁰ en het Besluit externe veiligheid inrichtingen²¹. Het Vuurwerkbesluit stelt strikte veiligheidsafstanden die door de overheid bij de vaststelling van bestemmingsplannen en bij de verlening van milieuvergunning aan een vuurwerkbedrijf in acht moeten worden genomen. Het Besluit externe veiligheid inrichtingen bevat regels over de toepassing van risiconormen door overheden bij het verlenen van een milieuvergunning aan een bedrijf dat een risico vormt voor personen buiten het terrein van dat bedrijf en bij het nemen van ruimtelijk relevante besluiten met betrekking tot de omgeving van dat bedrijf.
2. *Het transport van gevaarlijke stoffen (wegen, spoorwegen, waterwegen en buisleidingen)*
Hier is de Circulaire Risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen van belang.²² De circulaire sluit zoveel mogelijk aan bij de uitwerking en toepassing van normen uit het Besluit externe veiligheid inrichtingen.
3. *Het gebruik van luchthavens*
Het gebruik van de nationale luchthaven Schiphol is geregeld in een wettelijk kader, te weten de Wet luchtvaart, met name hoofdstuk 8, en een tweetal algemene maatregelen van bestuur (AMvB's): het Luchthavenindelingsbesluit Schiphol²³ en het Luchthavenverkeersbesluit Schiphol²⁴. Dit wettelijk regime bevat expliciet normen met het oog op externe veiligheid. Het gebruik van de regionale en kleine luchtvaartterreinen is geregeld in de Luchtvaartwet, echter deze wet bevat geen normen met betrekking tot externe veiligheid. Een risicobenadering voor kleine en regionale luchtvaartterreinen is in ontwikkeling.

Het externe veiligheidsbeleid is erop gericht dat de geldende normen voor het aanvaardbare risico worden nageleefd bij beslissingen over risicobronnen en over de ruimtelijke ordening in de omgeving van risicobronnen. Basis voor het externe veiligheidsbeleid is dat het risico bij de bron zoveel mogelijk wordt gereduceerd, aldus NMP-4. Echter, aangezien dit niet altijd in voldoende mate mogelijk is, moet er ook afstand worden gecreëerd tussen de bron enerzijds en anderzijds (beperkt) kwetsbare objecten (zoals scholen en kantoren) in de omgeving.

Uitgangspunt van het huidige risicobeleid is dat het gevaar van een activiteit acceptabel is wanneer:

- § op een bepaalde plaats een daar aanwezig individu geen hogere kans op overlijden heeft dan maatschappelijk is geaccepteerd (het plaatsgebonden risico). Dit is de basisbescherming.
- § de kans op een groot ongeluk met veel slachtoffers voldoet aan de daaraan gesteld gewenst beschermingsniveau (het groepsrisico).²⁵

¹⁷ TK 2000/2001, 27 801, nr. 1

¹⁸ TK 2001/2002, 26 604, nr. 13

¹⁹ Naar aanleiding van het rapport van de Commissie Oosting over de vuurwerkramp in Enschede heeft de minister van VROM een coördinerende rol gekregen als onderdeel van het integrale veiligheidsbeleid

²⁰ Stcrt. 2002, 33

²¹ Stcrt. 2004, 521 en 250

²² Stcrt. 2004, 147

²³ Stb. 2002, 591

²⁴ Stb. 2002, 592

²⁵ NMP-4, p. 280

De beleidsvernieuwing die met het NMP-4 is ingezet, kent een zevental uitgangspunten:²⁶

- § Burgers krijgen in hun woonomgeving een minimum beschermingsniveau met betrekking tot gevaarlijke stoffen. Dat wil zeggen dat de grenswaarden die voor het plaatsgebonden risico al gehanteerd worden en die niet overschreden mogen worden, een wettelijke basis krijgen;
- § Bestuur en de politiek zullen veel bewuster om moeten gaan met het accepteren van risico's in relatie tot de omvang van mogelijke rampen, waarbij het beschikbaar zijn van veiligere alternatieven en de mogelijkheden van rampenbestrijding worden meegewogen;
- § Maatschappelijke kosten van gevaarlijke stoffen zullen zoveel mogelijk in het gebruik van die stoffen worden doorberekend;
- § Beleid ten aanzien van inrichtingen zal veel meer rekening houden met de risico's van transport van en naar inrichtingen;
- § Het aantal routes waarover omvangrijk vervoer van gevaarlijke stoffen plaatsvindt, zal worden beperkt, waarbij de veiligheidseisen voor het vervoer zelf aansluiten bij internationale regelgeving;
- § Afstemming en toedeling van verantwoordelijkheden zal worden verduidelijkt, zodat daardoor de veiligheidsketen wordt versterkt;
- § Er komt een wettelijke registratieplicht voor risicovolle situaties en de uitvoering van de informatievoorziening over risico's aan burgers zal worden verbeterd.

²⁶ NMP-4, p. 290

2.3 Wet - en regelgeving externe veiligheid inrichtingen

In het kader van het afstudeeronderzoek wordt specifiek ingegaan op het beleidsterrein met betrekking tot externe veiligheid van *inrichtingen*. Allereerst komt de Europese wetgeving op het gebied van externe veiligheid van inrichtingen aan de orde, daarna komt de nationale wetgeving terzake.

2.3.1 EG en externe veiligheid van inrichtingen

Naar aanleiding van de ramp met de gevaarlijke stof dioxine in het Italiaanse Seveso is in 1982 een Europese richtlijn opgesteld inzake de risico's van zware ongevallen bij bepaalde industriële activiteiten, ook wel aangeduid als de 'post- Seveso-richtlijn'.²⁷ Deze 'post - Seveso-richtlijn' is in 1996 integraal vervangen door de Richtlijn inzake de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken, bekend als de 'Seveso - II - richtlijn', en is op 3 februari 1997 in werking getreden.²⁸ De implementatietermijn besloeg twee jaar. Het toepassingsgebied van de Seveso II-richtlijn is sterk uitgebreid en vereenvoudigd.

Op grond van de Seveso II - richtlijn moeten de lidstaten er onder andere voor zorgen dat de exploitant de nodige maatregelen neemt om zware ongevallen te voorkomen en gevolgen daarvan voor mensen en natuur te beperken (de algemene zorgplicht). De richtlijn kent naar gelang de hoeveelheid opgeslagen gevaarlijke stoffen verschillende regimes. Indien grotere hoeveelheden stoffen worden opgeslagen, dienen de lidstaten erop toe te zien dat in dat geval een veiligheidsrapport wordt opgesteld, waarin informatie met betrekking tot rampenbestrijding, interne en externe veiligheid moet worden beschreven. Voor bedrijven waarin deze gevaarlijke stoffen in lagere hoeveelheden aanwezig zijn, bestaat de verplichting om een document vast te stellen waarin het preventiebeleid van zware ongevallen is vastgelegd. Nieuw element is onder meer dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat de betrokken overheden het preventiebeleid bij hun ruimtelijke ordening en vestigingsbeleid betrekken (art. 12). Ook bevat de richtlijn de verplichting voor de betrokken overheden om na te gaan of de waarschijnlijkheid en de omvang van een zwaar ongeval bij een bedrijf groter kan worden als gevolg van de aanwezigheid van een buurbedrijf, het zogenaamde 'domino-effect'.²⁹

Mede naar aanleiding van het industriële ongeval in Baia Mare in Roemenië, waarbij na een dambreuk cyanide weglekte in een rivier en de vuurwerkramp in Enschede, is de Seveso II - richtlijn eind december 2003 aangepast en de werkingssfeer van de richtlijn verruimd.³⁰

De verplichtingen uit de post Seveso II -richtlijn zijn geïmplementeerd in hoofdstuk 17 Wet milieubeheer (Wm) 'Maatregelen in bijzondere omstandigheden', een regeling voor 'ongewone voorvallen'. De verplichtingen uit de Seveso II - richtlijn diende begin 1999 te zijn geïmplementeerd. Het merendeel van de verplichtingen is verwerkt in het in 1999 vernieuwde Besluit zware risico's zware ongevallen (Brzo 1999). Verder heeft implementatie plaatsgevonden via het Arbeidsomstandighedenbesluit, via de Wet rampen en zware ongevallen³¹ en de Wet kwaliteitsbevordering rampenbestrijding. Alleen de implementatie van art. 12 van de Seveso II - richtlijn deed lang op zich wachten, waardoor de Europese Commissie in juli 2003 een inbreukprocedure startte omdat Nederland art. 12 niet tijdig in nationale wetgeving had omgezet. Met het Besluit externe veiligheid inrichtingen, dat mede dient ter omzetting van art. 12, is uitvoering gegeven aan deze implementatieplicht.³²

²⁷ Richtlijn 82/501/EEG, PbEG 1982, L230/1

²⁸ Richtlijn 96/82/EG, PbEG 1997, L10/13

²⁹ Backes, Ch., e.a. *Hoofdlijnen milieubestuursrecht*, Den Haag, 2004, p. 221 - 222

³⁰ Richtlijn 2003/105/EG, PbEG 2003, L345/97

³¹ Backes, Ch., e.a., *Milieurecht*, 2001, Deventer, p. 444

³² Op de vraag of de implementatie van art. 12 Seveso II richtlijn ook geheel correct heeft plaatsgevonden, wordt in paragraaf 3.2 nader op ingegaan

2.3.2 Nationale wetgeving externe veiligheid van inrichtingen

Wat betreft externe veiligheid van inrichtingen zijn verschillende wetten en AMvB's van belang. Voorzover het gaat om richtingen in de zin van hoofdstuk 8 van de Wm, zijn in de eerste plaats de milieuvergunning, de 8.40 of 8.44 - AMvB's van belang. In een milieuvergunning of AMvB gebaseerd op hoofdstuk 8 Wm kunnen bepaalde voorzieningen in inrichtingen worden voorgeschreven, zoals brandwerende voorzieningen, om risico's voor de omgeving zoveel mogelijk te beperken. Op het gebied van externe veiligheid zijn diverse AMvB's van belang.³³ De Nederlandse ontwikkelingen zijn sterk beïnvloed door de Seveso - richtlijn. Hieronder passeren enkele relevante AMvB's de revue.

Besluit risico's zware ongevallen (Brzo 1999)

Een groot deel van de verplichtingen uit de Seveso II - richtlijn is in het Brzo 1999 omgezet. Bepaalde inrichtingen met gevaarlijke stoffen vallen onder de werking van Brzo 1999. In een bijlage van Brzo 1999 worden hoge en lage drempelwaarden voor bepaalde groepen gevaarlijke stoffen vermeld. Bij overschrijding van de lage drempelwaarden is paragraaf 2 van toepassing, bij overschrijding van de hoge drempelwaarden paragraaf 3. Indien een inrichting onder de werking van paragraaf 3 valt, moet een veiligheidsrapport en een intern noodplan worden opgesteld. Een belangrijk element van het veiligheidsrapport is een risicoanalyse ten aanzien van de kans op slachtoffer (doden en gewonden) buiten de inrichting, alsmede een beschrijving van de risico's voor het milieu. Indien paragraaf 2 van toepassing is, hoeft geen veiligheidsrapport te worden opgesteld.

Er geldt een algemene zorgplicht. Tevens is de vergunninghouder van de inrichting verplicht tot het voorhanden hebben van een document waarin het preventiebeleid is vastgelegd en tot het invoeren van een veiligheidsbeheerssysteem.³⁴

Besluit externe veiligheid inrichtingen

Het Brzo 1999 kent allerlei verplichtingen tot informatieverstrekking aan het bevoegd gezag, maar geeft niet aan hoeveel risico aanvaardbaar is. Het Brzo 1999 bevat geen concrete risiconormen waaraan getoetst kan worden. Hiertoe is het Besluit externe veiligheid inrichtingen in werking getreden, waarin risicogrenzen zijn vastgelegd. Voorheen waren de aanvaardbaar te achten risico's in verschillende buitenwettelijke nationale milieurichtlijnen neergelegd, zoals CPR-15, de Circulaire integrale nota LPG (1984) en de Circulaire risicobenadering NS - goederenemplacementen. Het Besluit externe veiligheid inrichtingen bevat milieukwaliteitseisen in de vorm van risicogrenzen (grenswaarden en richtwaarden) voor het plaatsgebonden risico. Voor het groepsrisico zijn geen milieukwaliteitseisen opgenomen. Vooralsnog geldt de thans in het externe veiligheidsbeleid gehanteerde waarde voor het groepsrisico als buitenwettelijke oriëntatiewaarde. Deze waarde moet worden gezien als een ijkpunt omdat bij het groepsrisico juist de *verantwoordingsplicht* centraal staat. Voor een verdere bespreking van het Besluit externe veiligheid inrichtingen wordt verwezen naar hoofdstuk 3.

Overige AMvB's en externe veiligheid

Er zijn inrichtingen waarop het Besluit externe veiligheid inrichtingen niet van toepassing is, maar wel aanzienlijke risico's zouden kunnen opleveren voor omgeving. Hiertoe zijn diverse 8.40-AMvB's opgesteld. Zo valt het opslaan van een (beperkte) hoeveelheid propaan onder het Besluit voorzieningen en installaties milieubeheer. Voor inrichtingen die vallen onder het Besluit opslag transportbedrijven milieubeheer, zijn er op het gebied van externe veiligheid ook eisen gesteld. In beide AMvB's zijn veiligheidsafstanden opgenomen die gelden voor degene die de inrichting drijft. Ten aanzien van inrichtingen waarin consumenten - en professioneel vuurwerk wordt opgeslagen en bewerkt, geldt het Vuurwerkbesluit. Dit besluit bevat regels voor de hele keten van het vervaardigen tot het afsteken van vuurwerk. Aan het vuurwerkbesluit ligt een effectbenadering ten grondslag. De opgenomen veiligheidsafstanden zijn gebaseerd op hoofdstuk 5 Wm (milieukwaliteitseisen).

³³ Backes e.a. 2004, p. 222

³⁴ Backes e.a. 2004, p. 223

Hoofdstuk 17 Wm

Hoofdstuk 17 Wm dient ter implementatie van de verplichtingen uit de post- Seveso - richtlijn. Dit hoofdstuk bevat een vijftal bepalingen met verplichtingen voor de inrichtinghouder en voor overheidsorganen in bijzondere omstandigheden. Zo dient de drijver van de inrichting indien zich een ongewoon voorval³⁵ voordoet, alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden verlangd om nadelige gevolgen te voorkomen en ongedaan te maken en dient van het ongewoon voorval melding te maken aan het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag moet onder meer deze gegevens verzamelen analyseren en zo nodig de vergunning wijzigen om herhaling te voorkomen.

³⁵ 'Ongewoon voorval': Elke gebeurtenis in een inrichting, ongeacht de oorzaak van die gebeurtenis, die afwijkt van de normale bedrijfsactiviteiten, ABRvS 18 juli 2000, AB 2001, 30. Dit begrip is overigens door een verkeerde vertaling van het begrip 'zwaar ongeval' uit de Seveso - richtlijn ruimer dan het begrip 'zwaar ongeval' als bedoeld in het Brzo 1999

3 Wettelijk kader Bevi

Het externe veiligheidsbeleid, zoals neergelegd in NMP-4, onderscheidt een drietal categorieën, onder andere de categorie van het gebruik, de opslag en de productie van gevaarlijke stoffen in *inrichtingen*. Hieronder valt het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi). Voor de wettekst van het Bevi wordt verwezen naar *bijlage 1*.

3.1 Ontstaanswijze Bevi

Het Bevi is op 27 oktober 2004 gedeeltelijk in werking getreden.³⁶ Het Bevi kent een lange ontstaansgeschiedenis. Reeds in 1993 deelde de toenmalige minister van VROM de Tweede Kamer mee dat hij voornemens was zo spoedig mogelijk een AMvB op grond van hoofdstuk 5 van de Wm tot stand te brengen waarin het externe veiligheidsbeleid zou worden vastgelegd. In het NMP-2 werd als actiepoint opgenomen dat een AMvB tot stand zou worden gebracht waarin de normstelling op het gebied van externe veiligheid voor inrichtingen zou worden neergelegd. Daarna werd langdurig nagedacht over het bestuurlijk niveau waaraan de bevoegdheid tot het stellen van milieukwaliteitseisen primair moet worden toegekend, over de mogelijkheden tot afwijking van op rijksniveau gestelde milieukwaliteitseisen en over de gewenste mate van doorwerking van grenswaarden bij uitoefening van bevoegdheden in het kader van de ruimtelijke ordening. Om ervaring op te doen met een flexibele toepassing van op rijksniveau gestelde milieukwaliteitseisen is op 1 januari 1999 de Experimentenwet Stad en Milieu in werking getreden.³⁷

De vuurwerkramp in Enschede bracht de wettelijke vastlegging van normen voor externe veiligheid in een stroomversnelling. In het kabinetsstandpunt Vuurwerkramp, opgesteld naar aanleiding van het rapport van de commissie Oosting over de vuurwerkramp in Enschede, werd toegezegd dat eind 2001 een ontwerpbesluit met betrekking tot inrichtingen tot stand zou komen en eveneens spoedig risiconormen voor het vervoer van gevaarlijke stoffen wettelijk zouden worden vastgelegd.³⁸ Op 22 februari 2002 werd het Ontwerpbesluit kwaliteitseisen externe veiligheid inrichtingen milieubeheer gepubliceerd.³⁹ De definitieve AMvB, het Besluit externe veiligheid inrichtingen, werd op 10 juni 2004 bekend gemaakt⁴⁰ en is samen met de bijbehorende Regeling externe veiligheid inrichtingen (Revi)⁴¹ op 27 oktober 2004 in werking getreden. De Revi is opgesteld ter uitvoering van het Bevi en bevat regels met betrekking tot afstanden en de wijze van berekening van risico's.

³⁶ Onderdelen die gefaseerd in werking zullen treden, zijn: de aanwijzing van spoorwegemplacements als risicovolle inrichting (conform artikel 2, onderdeel b); de verplichting om afstanden voortvloeiend uit de 8.40 AMvB's in acht te nemen bij procedures op grond van de WRO en de Woningwet (artikel 2, lid 2, onderdeel b); de sanering van de bestaande CPR 15 inrichtingen en inrichtingen met een ammoniakkoel- of vriesinstallatie. Voor deze inrichtingen treden de artikelen 17 en 18 op een nog nader aan te geven tijdstip in werking. Infomil juni 2004, p. 16

³⁷ Stb. 1998, 684 en 732

³⁸ TK 2000/2001, 27 157, nr. 20, p. 35

³⁹ Stb. 2004, 38

⁴⁰ Stb. 2004, 521 en 250

⁴¹ Stcrt. 2004, 38

3.2 Grondslag en doel Bevi

Grondslag Bevi

In het Bevi zijn milieukwaliteitseisen geformuleerd ter bescherming van de *mens* tegen de kans om te overlijden als gevolg van het vrijkomen van gevaarlijke stoffen bij een ongeval in een inrichting. Het Bevi is in hoofdzaak gebaseerd op art. 5.1 Wm. Artikel 5.1 Wm maakt het mogelijk om bij AMvB eisen te stellen ten aanzien van de kwaliteit van onderdelen van het milieu, in dit geval milieukwaliteitseisen. 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.⁴²

Milieukwaliteitseisen zijn wettelijke normen die:

- § gericht zijn tot bestuursorganen (dus niet tot degene die een inrichting drijft of tot burgers);
- § gericht zijn 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 tenminste moet zijn bereikt en die, waar zij aanwezig is, tenminste moet worden instandgehouden. 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 (art. 5.1 lid 3 Wm).⁴³

Art. 5.2 Wm bepaalt dat in het besluit, in casu het Bevi, waarin de desbetreffende milieukwaliteitseisen zijn neergelegd, de bevoegdheden moeten worden aangewezen bij de uitoefening waarvan de gestelde milieukwaliteitseisen in acht moeten worden genomen (grenswaarden) of met die eisen rekening moet worden gehouden (richtwaarden). In het Bevi zijn zowel bevoegdheden in het kader van de Wet milieubeheer (Wm) als in het kader van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) aangewezen. Ten aanzien van de Wm betreft het de beslissing op een aanvraag om een milieuvergunning. Wat betreft de WRO wordt een groot aantal besluiten inzake ruimtelijke plannen opgesomd (art. 5 Bevi). Het betreft de volgende besluiten:

| Overzicht ruimtelijke besluiten WRO volgend uit art. 5 Bevi |
|--|
| § De vaststelling van een bestemmingsplan (art. 10 WRO); |
| § De wijziging of uitwerking van een bestemmingsplan (art. 11 lid 1 WRO); |
| § De goedkeuring van een wijziging of uitwerking (art. 11 lid 2 WRO); |
| § De binnenplanse vrijstelling (art. 15 lid 1 WRO); |
| § De tijdelijke vrijstelling (art. 17 lid 1 WRO); |
| § De zelfstandige projectprocedure (art. 19 lid 1) |
| § De vrijstelling in door GS aan te geven gevallen (art. 19 lid 2 WRO); |
| § De vrijstelling voor 'kruimelgevallen' (art. 19 lid 3 WRO); |
| § De goedkeuring van bestemmingsplannen (art. 28 WRO); |
| § De aanwijzingsbevoegdheid (art. 37 WRO); |
| § Het rijksprojectenbesluit (art. 39b WRO); |
| § Vrijstellingsverzoek voor bovengemeentelijk belang (art. 40 lid 1 WRO) en; |
| § Vrijstelling van de bouwverordening (art. 11 Woningwet: Ww). |

Figuur 1 Overzicht van de van toepassing verklaarde ruimtelijke besluiten (WRO) in het kader van het Bevi

Voor genoemde ruimtelijke besluiten geldt in hoofdzaak dat indien sprake is van de bouw of vestiging van kwetsbare objecten, gestelde grenswaarden in acht dienen te worden genomen. Is er sprake van de bouw of vestiging van beperkt kwetsbare objecten, dan dient er rekening met de gestelde richtwaarden te worden gehouden. Deze grens- en richtwaarden laten zich in vertalen in veiligheidsafstanden. Zo dienen in geval van het bestemmingsplan deze grens- en richtwaarden verankerd te zijn en het bestemmingsplan moet regels bevatten omtrent de bouw of toelaatbaarheid van (beperkt) kwetsbare objecten.

Het volgen van een milieurechtelijk en ruimtelijk spoor is voor een effectief veiligheidsbeleid essentieel. Langs het milieurechtelijke spoor kunnen via de Wm- vergunning afstandseisen worden voorgeschreven, maar

⁴² TK 1988/1989, 21 163, nr. 3, p. 41

⁴³ Stb. 2004, 250, p. 16

deze eisen kunnen uitsluitend worden geëffectueerd ten opzichte van de desbetreffende risicovolle Wm-inrichtingen en *niet* ten opzichte van kwetsbare functies in de omgeving daarvan. Kwetsbare functies kunnen 'oprukken' in de richting van risicovolle inrichtingen, waardoor het risico dat slachtoffers zullen vallen als gevolg van een ongeval in die inrichtingen toeneemt, tenzij steeds zwaardere eisen aan de desbetreffende inrichtingen zouden worden gesteld. Via het ruimtelijk spoor kunnen zowel aan de situering van gevaarlijke inrichtingen als aan die van kwetsbare functies eisen worden gesteld.⁴⁴ Te denken valt aan veranderingen in de verkeersstructuur, maar ook aan veranderingen in oppervlakten, dichtheden en spreiding van woon – en andere verblijfsdoeleinden. Meerwaarde van het expliciet voorschrijven van een doorwerking in het ruimtelijk spoor, zoals het Bevi doet, ligt mijns ziens vooral in het gegeven dat grenswaarden in acht moeten worden genomen. Betoogd kan worden dat de richtwaarden van de Bevi, waarmee rekening dient te worden gehouden, vallen onder het criterium van 'een goede ruimtelijke ordening' (art. 10 WRO), waardoor doorwerking van richtwaarden in beginsel reeds gewaarborgd is.⁴⁵

Figuur 1 omvat een indrukwekkende opsomming met van toepassing verklaarde ruimtelijke ordeningsbesluiten, maar afgevraagd kan worden of het wel noodzakelijk is om al deze besluiten te noemen. Zo volgt uit het Bevi dat zowel bij de vaststelling van het bestemmingsplan (art. 10 WRO) als bij het goedkeuringsbesluit van Gedupeerde Staten (GS) de grens- en richtwaarden in acht moeten worden genomen respectievelijk rekening mee moet worden gehouden (art. 28 WRO). Echter, nadere normering van het goedkeuringsbesluit is niet nodig omdat uit art. 10:27 Algemene wet bestuursrecht (Awb) kan worden afgeleid dat wanneer in het bestemmingsplan wordt afgeweken van de opgelegde norm, in casu grenswaarden, het plan niet goedgekeurd mag worden aangezien het in strijd is met het recht, in casu het Bevi. Dit geldt eveneens ten aanzien van art. 11 lid 1 en lid 2 WRO. Indien er van uit wordt gegaan dat bij vaststelling van het moederplan (art. 10 WRO) de gestelde milieukwaliteitseisen in acht zijn genomen of hiermee rekening is gehouden, lijkt het overbodig om dat wederom te doen bij vaststelling van een uitwerkings- of wijzigingsplan (art. 11 lid 1). Naar mijn mening is hier wel een nuttige functie weggelegd indien het moederplan zo globaal is dat niet geheel kan worden voldaan aan de toch vrij gedetailleerde vereiste uitwerking van het Bevi.⁴⁶ Echt overbodig is het noemen van art. 11 lid 2 WRO. Hiertoe kan eveneens gewezen worden op art. 10:27 Awb.

Des te opvallender is dat een 'dubbeling van besluiten' wat betreft art. 10 en art. 28 WRO niet voorkomt in het Vuurwerkbesluit, terwijl het Vuurwerkbesluit toch als een soort voorloper van het Bevi kan worden gezien, gelet op de opzet en inhoud van het Vuurwerkbesluit.⁴⁷ Zo bepaalt art. 4.2 van het Vuurwerkbesluit dat de gemeenteraad de gestelde afstanden in acht moet nemen bij de vaststelling van een bestemmingsplan (art. 10 WRO), bij het verlenen van vrijstelling van een geldend bestemmingsplan (art. 19 lid 1 WRO) en bij de wijziging van een bestemmingsplan overeenkomstig art. 11 lid 1 WRO.⁴⁸

Gestelde milieukwaliteitseisen moeten in acht worden genomen of met die eisen moet rekening worden gehouden. Milieukwaliteitseisen zijn tot bestuursorganen gerichte instructienormen. Dit betekent dat de bevoegde gezagen in het kader van de Wm en WRO verantwoordelijk zijn voor naleving van de gestelde risiconormen in het Bevi, in de vorm van grens- en richtwaarden voor het plaatsgebonden risico. Daarnaast rust op de bevoegde gezagen, zowel in het kader van de Wm als de WRO, een verantwoordingsplicht van het groepsrisico. In paragraaf 3.3 volgt een nadere uiteenzetting van de werkwijze van het Bevi.

Overigens bevat art. 14 Bevi een regeling die het mogelijk maakt voor het Wm -bevoegd gezag om, in overeenstemming met het WRO - bevoegd gezag, voor een gebied waarop één of meer niet -categoriale risicovolle inrichtingen zijn gelegen, de ligging van de 10⁻⁶ contour op grond van de geldende

⁴⁴ Spaans, L. en J. Struiksma, *Een riskante bestemming*, Bouwrecht, nr. 3, maart 2002, p. 200

⁴⁵ Zie uitgebreider hierover paragraaf 4.1.2

⁴⁶ Hier wordt ook meteen een knelpunt zichtbaar: Bevi vraagt om een gedetailleerd inrichtingsniveau, terwijl het bestemmingsplan zich daarvoor niet leent. Zeker bij een globaal bestemmingsplan is het lastig om aan de vereisten uit het Bevi te voldoen, zie: hoofdstuk 4 en 5

⁴⁷ Hier dienen eveneens afstandseisen in acht te worden genomen bij onder andere vaststelling van het bestemmingsplan. Overigens was in het *ontwerp*-Vuurwerkbesluit wel bepaald dat GS deze afstandsnormen bij hun beslissing omtrent goedkeuring van het bestemmingsplan in acht moesten nemen. Het Vuurwerkbesluit verschilt van het Bevi in de benadering. Het Vuurwerkbesluit gaat uit van een effectbenadering en het Bevi van een risicobenadering.

⁴⁸ Een binnenplanse of tijdelijke vrijstelling (art. 15 resp. 17 WRO) worden in het Vuurwerkbesluit niet genoemd

milieuvergunning(en) vast te stellen. Bij vaststelling van de contour kan rekening worden gehouden met toekomstige ontwikkelingen bij risicovolle bedrijven, cumulaties van risico's van verschillende inrichtingen en de beperkingsmogelijkheden voor het groepsrisico.⁴⁹

Doel Bevi

Het externe veiligheidsbeleid wordt in het Bevi omschreven als het beleid dat 'tot doel heeft de risico's waaraan burgers in hun leefomgeving worden blootgesteld door activiteiten met gevaarlijke stoffen in inrichtingen tot een aanvaardbaar minimum te beperken'. Een risicobenadering ligt hieraan dus ten grondslag. Gelet op het beoogde doel van het externe veiligheidsbeleid, strekt het Bevi ertoe:⁵⁰

1. Het externe veiligheidsbeleid een wettelijke grondslag te geven;
2. Het externe veiligheidsbeleid zoveel mogelijk te harmoniseren voor die inrichtingen waarop de grens- en richtwaarden van het Bevi van toepassing zijn;
3. Uitvoering te geven aan art. 12 van de Seveso II – richtlijn;⁵¹
4. Uitvoering te geven aan de uitgangspunten ten aanzien van het beleid inzake externe veiligheid voor inrichtingen zoals verwoord in het NMP-4;
5. De 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 externe veiligheidsbeleid wordt bevorderd.

Seveso-II richtlijn en het Bevi

Het Bevi dient onder andere ter implementatie van art. 12 Seveso II - richtlijn. Agevraagd kan worden of art. 12 wel correct is omgezet. Het Bevi heeft alleen betrekking op de bescherming van de mens. Daarentegen heeft de Seveso II - richtlijn niet alleen betrekking op de bescherming van de mens, maar ook op de bescherming van het *milieu*. Dit kan expliciet uit art. 12 worden afgeleid.⁵² Ingevolge de Seveso II - richtlijn is niet alleen vereist dat er voldoende afstand wordt gehouden tussen inrichtingen en kwetsbare objecten zoals woningen, maar ook tussen inrichtingen en kwetsbare gebieden/gebieden met een kwetsbaar milieu, zoals waardevolle gebieden. Het Bevi heeft betrekking op een beperking van de kans op overlijden als gevolg van een ongeval. Slechts gebouwen waar mensen verblijven, merkt het Bevi aan als kwetsbaar dan wel beperkt kwetsbaar object. Voor zover 'gebieden' als kwetsbaar objecten kunnen worden aangemerkt, gaat het met name om sport-, kampeer- en recreatieterrijnen en terreinen die daarmee gelijk gesteld kunnen worden gelet op hun functie of de gemiddelde tijd die mensen daar verblijven.⁵³ Het is twijfelachtig of 'waardevolle gebieden' of andere gebieden met een kwetsbaar milieu hieronder kunnen vallen. Freriks e.a. zijn van mening dat de omschrijving van kwetsbare objecten dient te worden aangepast, tenzij gewezen kan worden op andere nationale wetgeving waarmee de vereiste bescherming van de bedoelde gebieden wel kan worden gegarandeerd.⁵⁴ In dit kader kan mijns inziens gedacht worden aan de Natuurbeschermingswet 1967 en de Flora - en faunawet. Echter, beide wetten voorzien niet in een veiligstelling van een voldoende *afstand* tussen risicovolle inrichtingen en risicogevoelige natuurgebieden, waardoor naar mijn mening geconcludeerd kan worden dat art. 12 Seveso II -richtlijn niet volledig is geïmplementeerd.⁵⁵

⁴⁹ Infomil juni 2004, p. 59. Zie nader over art. 14 Bevi, paragraaf 4.1.3

⁵⁰ Stb. 2004, 250, p. 19 - 20

⁵¹ Richtlijn 96/82/EG, PbEG 1997, L10/13, gewijzigd bij richtlijn 2003/105/EG, PbEG 2003, L345/97

⁵² Zie voor de wettekst van art. 12 Seveso II - richtlijn, *bijlage 2*

⁵³ Art. 1 Bevi

⁵⁴ Freriks, A., e.a., *De invloed van het Europees recht op het ruimtelijk bestuursrecht*, Deventer, 2002, p. 112 -113

⁵⁵ Freriks e.a. noemen naast de opmerking ten aanzien van het toepassingsbereik van de Seveso II- richtlijn versus het Bevi de volgende tekortkomingen (Freriks e.a. 2002, p. 107 - 118):

- het Bevi bevat ten onrechte geen regeling over domino-effecten. Echter, deze constatering van Freriks e.a. is *onjuist*. Voor Seveso - inrichtingen (niet- categoriale inrichtingen volgens het Bevi) dient een risico- analyse te worden uitgevoerd. Voor het uitvoeren van deze risico - analyse wordt CPR 18 gebruikt, waarin domino-effecten wel degelijk zijn meegerekend;
- het Bevi houdt geen rekening met mogelijke grensoverschrijdende effecten, terwijl deze blijkens Seveso II - richtlijn bij de vaststelling van ruimtelijke orderingsbesluiten wel degelijk in de beoordeling moeten worden betrokken;
- tot slot zal aandacht moeten worden besteed aan de vraag welke bevoegdheden van de WRO nu wel of niet moeten genoemd als bevoegdheden waarbij de normen van het Bevi in moeten worden genomen

3.3 Globale werkwijze Bevi

In deze paragraaf wordt de globale werkwijze van het Bevi toegelicht. Allereerst wordt ingegaan op het toepassingsbereik van het Bevi. Vervolgens komen enkele relevante kernbegrippen uit het Bevi aan bod.

3.3.1 Toepassingsbereik Bevi

Het Bevi beoogt een ruimtelijke scheiding te bewerkstelligen tussen bepaalde risicovolle inrichtingen en nabijgelegen gevoelige objecten. Het Bevi is in beginsel van toepassing op 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, welke kunnen worden omschreven als 'product van kans en effect', 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.⁵⁶

Het Bevi is niet van toepassing op inrichtingen waarin uitsluitend of in hoofdzaak consumentenvuurwerk of professioneel vuurwerk als bedoeld in het Vuurwerkbesluit wordt opgeslagen of bewerkt. Eveneens vallen inrichtingen voor het opslaan of bewerken van munitie, ontplofbare stoffen geladen voorwerpen of met ontplofbare stoffen geladen voorwerpen, niet onder het Bevi, tenzij op die inrichting het Brzo 1999 van toepassing is.

Inrichtingen die wel onder het Bevi vallen, kunnen worden onderscheiden in twee categorieën inrichtingen, te weten:

a. niet - categoriale inrichtingen

Inrichtingen met zodanige kenmerken dat voor de vaststelling van de door de betrokken inrichting veroorzaakte risico's een specifieke risicoanalyse moet worden uitgevoerd. Dit zijn met name inrichtingen die onder Brzo 1999 vallen, maar ook emplacementen;

b. categoriale inrichtingen

Inrichtingen ten aanzien waarvan door de aard van de activiteit of de aard van de aanwezige gevaarlijke stof(fen) een standaardbenadering kan worden gevolgd.⁵⁷ Hieronder vallen thans LPG-tankstations, CPR 15 -2 en 3 inrichtingen⁵⁸ en koel- en vriesinstallaties met ammoniak.

Voor niet - categoriale inrichtingen wordt het plaatsgebonden risico en het groepsgebonden risico door middel van een kwantitatieve risicoanalyse (Qualitative Risk Assessment, QRA) vastgesteld. Voor de wijze van het berekenen van het plaatsgebonden risico en het groepsrisico zijn regels gegeven in het Revi.

Voor categoriale inrichtingen kan per type inrichting, afhankelijk van de aard van de daarin aanwezige gevaarlijke stoffen en de getroffen reducerende maatregelen, uit een tabel worden afgelezen bij welke veiligheidsafstand tot kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten aan de daarvoor geldende grenswaarde respectievelijk richtwaarde wordt voldaan. Deze veiligheidsafstanden, die gelden voor het plaatsgebonden risico, zijn vastgelegd in het Revi. Tevens geeft het Revi voor het groepsrisico in tabellen aan bij welke gemiddelde dichtheid van personen per hectare in het invloedsgebied aan de oriëntatiewaarde voor het groepsrisico wordt voldaan.⁵⁹ De NvT geeft aan dat deze standaardbenadering voor categoriale inrichtingen voor meer dan 90 procent van de inrichtingen, waarvoor dit besluit relevant is, van toepassing zal zijn. Dit komt neer op 4000 inrichtingen.⁶⁰ Gegevens over het plaatsgebonden risico kunnen door het bevoegde gezag worden gebruikt bij de toetsing van een aanvraag van een milieuvergunning en bij de toetsing van ruimtelijke besluiten aan de in het Bevi gestelde grens – en richtwaarden. Gegevens over het groepsrisico zijn van belang voor de verantwoording over de ontwikkeling van het groepsrisico bij de beslissing op een aanvraag om een Wm-vergunning en bij vaststelling van ruimtelijk relevante besluiten. Onder omstandigheden zal het bevoegd gezag ter voorbereiding op een besluit op grond van de WRO zelf een risicoanalyse moeten uitvoeren, vooral wanneer door de inrichting geen veiligheidsrapport hoeft te worden opgesteld.

⁵⁶ Stb. 2004, 250, p. 24

⁵⁷ Voor 8.40 Wm- meldingsplichtige inrichtingen is het Bevi niet in werking getreden, omdat nog onderzocht wordt of de afstanden die gelden voor de inrichtingscategorieën ex art. 8.40 Wm wel overeenstemmen met de in het besluit gestelde grens – en richtwaarden voor kwetsbare, onderscheidenlijk beperkt kwetsbare objecten. Stb. 2004, 521, p. 3

⁵⁸ CPR: Commissie Preventie van Rampen door Gevaarlijke stoffen. CPR 15-2 en 3 inrichtingen: Inrichtingen waar gevaarlijke stoffen, gevaarlijke afvalstoffen of bestrijdingsmiddelen in emballage worden opgeslagen

⁵⁹ Voor nadere toelichting van deze begrippen, zie paragraaf 3.3.2 en 3.3.3

⁶⁰ Stb. 2004, 250, p. 25. Vanuit de praktijk wordt soms sceptisch op deze schatting gereageerd

3.3.2 Plaatsgebonden risico

Het product van kans en effect (overlijden) wordt aangeduid met het begrip 'risico'. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen het plaatsgebonden risico en het groepsrisico. De definities van het plaatsgebonden risico en het groepsrisico in het Bevi gaan uit van het risico op overlijden en niet tevens van het risico op gewonden, zoals de nota *Omgaan met risico's* wel doet. Voor een illustratie van de werking van het plaatsgebonden risico wordt verwezen naar *bijlage 3 en 4*.

Het plaatsgebonden risico definieert het Bevi als volgt: '*risico op een plaats buiten een inrichting, uitgedrukt als de kans per jaar dat een persoon die onafgebroken en onbeschermd op die plaats zou verblijven, overlijdt als rechtstreeks gevolg van een ongewoon voorval binnen die inrichting waarbij een gevaarlijke stof, gevaarlijke afvalstof of bestrijdingsmiddel betrokken is*' (art. 1 lid 1, sub p Bevi).

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 suggereerde. Bij het plaatsgebonden risico gaat het om de kans per jaar dat een gemiddeld 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.⁶¹

Het plaatsgebonden risico wordt berekend door sommatie van alle risicobijdragen op die plaats van ongevallen die in de inrichting kunnen optreden. De risicobijdrage op een plaats van een mogelijk ongeval door het vrijkomen van gevaarlijke stoffen in de inrichting wordt bepaald op grond van de kans op optreden van het ongeval, de mate van verspreiding van de bij het ongeval vrijkomende stoffen bij verschillende weersomstandigheden, de kans op die weersomstandigheden en de conditionele kans op overlijden op de beschouwde plaats gegeven de blootstelling aan schadelijke stoffen als gevolg van het ongeval.⁶² Door punten van gelijk plaatsgebonden risico met elkaar te verbinden, wordt een lijn rondom een inrichting verkregen, de 'risicocontour'. Aan de hand van een risicocontour kan worden bepaald of een risicovolle activiteit of een risicovolle bestemming op een bepaalde plaats toelaatbaar is.

Relevant in dit kader is eveneens dat het Bevi onderscheidt maakt tussen kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten om bepaalde groepen mensen in het bijzonder te beschermen. Daarbij spelen het aantal, verblijftijd, de fysieke of psychische gesteldheid van mensen en de aanwezigheid van adequate vluchtmogelijkheden een rol.⁶³ Het Bevi geeft een opsomming van objecten die als beperkt kwetsbaar (art. 1 lid 1 sub a) of kwetsbaar (art. 1 lid 1 sub m) moeten worden beschouwd. Onderstaande tabel geeft een *niet-limitatieve* opsomming van de bedoelde objecten weer.

| <i>Kwetsbaar objecten</i> | <i>Beperkt kwetsbare objecten</i> |
|---|--|
| § woningen | § verspreid liggende woningen van derden, maximaal 2 woningen per hectare |
| § ziekenhuizen, verpleeginrichtingen en § zorginstellingen | § dienst- en bedrijfswoningen van derden |
| § onderwijsinstellingen en dagopvang minderjarigen | § kantoorgebouwen met b.v.o. < 1500 m ² |
| § kantoorgebouwen en hotels met bruto vloeroppervlak (b.v.o.) > 1500 m ² | § hotels en restaurants met b.v.o. < 1500 m ² |
| § complexen waarin meer dan 5 winkels zijn gevestigd en waarvan het gezamenlijk b.v.o. > 1000 m ² bedraagt | § overige winkels |
| § winkels met een totaal b.v.o. > 2000 m ² per winkel, voorzover in die complexen of in die winkels een supermarkt, hypermarkt of warenhuis is gevestigd | § sporthallen, zwembaden en speeltuinen |
| § kampeer- en andere recreatieterreinen bestemd voor het verblijf > 50 personen gedurende meerdere aaneengesloten dagen | § sport- en kampeer- en recreatieterreinen |
| § andere gebouwen waarin doorgaans grote aantallen personen gedurende een groot deel van de dag aanwezig zijn | § overige bedrijfsgebouwen |
| | § overeenkomstige objecten waar mensen gedurende langere tijd verblijven |
| | § objecten met hoge infrastructurele waarde welke wegens de aard van de gevaarlijke stof bescherming verdienen |

Figuur 2 Kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten ingevolge art. 1 lid a en m Bevi

⁶¹ Stb. 2004, 250, p. 22

⁶² Dongen. J. van, e.a., *Milieu en Gezondheid 2001: Overzicht van risico's, doelen en beleid*, TNO-rapport, augustus 2001, Leiden, p. 102

⁶³ Schippers 2004, p. 643

Deze opsomming van objecten geeft het bevoegd gezag de ruimte om voor niet - genoemde objecten een eigen afweging te maken. Eveneens staat het bevoegd gezag vrij om een beperkt kwetsbaar als een kwetsbaar object te behandelen. Hiervoor is geen kader gesteld.

De Handleiding externe veiligheid inrichtingen stelt dat voor de beantwoording van de vraag of er sprake is van een kwetsbaar dan wel een beperkt kwetsbaar object 'het daadwerkelijk legale gebruik beslissend is en niet de bestemming zoals vastgelegd in het bestemmingsplan'.⁶⁴ Dit citaat is niet terug te vinden in de NvT. Bij mij roept dit citaat enkele vragen op, zoals:

- § Geprojecteerde (beperkt) kwetsbare objecten vallen eveneens onder het Bevi.⁶⁵ Hoe zit het dan met geprojecteerde (beperkt) kwetsbare objecten?
- § Wordt enkel naar het gebruik en niet naar bouwwerken gekeken? Mijn inziens doelt het Bevi bij de objecten voornamelijk op bouwwerken.
- § Wat te doen met illegale bouwwerken en illegaal gebruik?

Het ministerie van VROM, directie Externe veiligheid geeft hierover het volgende aan.⁶⁶ Het feitelijk gebruik is doorslaggevend. Illegaal *gebruik* wordt uitgesloten van bescherming. De gedachte is dat tegen illegaal gebruik handhavend dient te worden opgetreden.⁶⁷ Illegale bouwwerken welke conform de bestemming worden gebruikt, vallen wel onder het Bevi. Het criterium van het feitelijk gebruik heeft geen betrekking op geprojecteerde (beperkt) kwetsbare objecten. Hiertoe dient te worden gekeken of het vigerend bestemmingsplan vestiging van (beperkt) kwetsbare objecten toestaat.

Het gegeven dat illegaal gebruik wordt uitgesloten volgt alleen duidelijk uit de Handleiding. In de NvT wordt enkel gesproken over objecten die 'feitelijk aanwezig' zijn, verdere uitwerking ontbreekt: '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).' Ook in latere overzichtstabellen (p. 40-41 NvT) wordt telkens gesproken over op het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit 'aanwezige en geprojecteerde (beperkt) kwetsbare objecten'. Uit de bewoordingen 'feitelijk aanwezig' en 'aanwezig' leid ik juist af dat het gaat om bouwwerken en niet om gebruik.⁶⁸ Eveneens kan ik geen onderscheid tussen 'legaal' en 'illegaal' constateren. Mijns inziens schiet hier de NvT tekort. Indien het feitelijk legaal gebruik doorslaggevend is, dient dat niet in een handleiding, maar in het Bevi of in de NvT zelf duidelijk te worden verwoord.⁶⁹

Voor kwetsbare objecten dienen de gestelde grenswaarden in acht te worden genomen. Dit betekent dat aan deze grenswaarden voldaan moet worden. Voor beperkt kwetsbare objecten gelden gegeven richtwaarden, waarmee het bevoegd gezag rekening moet houden. Om gewichtige redenen mag hiervan worden afgeweken. Nadere invulling van het begrip 'gewichtige redenen' ontbreekt bewust volgens de NvT. Afwijking is primair een verantwoordelijkheid van het lokale bevoegd gezag. Als eventuele aanknopingspunten bij de afweging kunnen onder andere worden genoemd: het zwaarwegende belang van het beperkt kwetsbare object, extensief gebruikte terreinen en het opvullen van kleine open gaten in bestaand stedelijk gebied.⁷⁰

Tevens is voor het plaatsgebonden risico het onderscheid tussen kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten in geval van nieuwe en bestaande situaties/activiteiten van belang. Voor nieuwe situaties gelden strengere eisen (risiconormen) dan in geval van bestaande situaties.⁷¹

⁶⁴ Infomil juni 2004, p. 14

⁶⁵ 'Geprojecteerd' houdt in: nog niet aanwezige (beperkt) kwetsbare objecten welke op grond van het voor het desbetreffende gebied geldende bestemmingsplan wel toelaatbaar zijn (zie art. 1, lid 1, sub f en g Bevi)

⁶⁶ Referentie: dhr. mr. T. Kooistra, ministerie VROM, directie Externe veiligheid, (mede)opsteller Bevi

⁶⁷ Dit is gedaan naar aanleiding van ondervonden problemen ten aanzien van transport van gevaarlijke stoffen langs de Betuweroute. Langs het spoor (braak)liggende varkensstallen werden gekraakt en vervolgens bewoond. Om dergelijk illegaal gebruik voorkomen, is in het Bevi illegaal gebruik uitgesloten. Tegen illegaal gebruik dient handhavend te worden opgetreden, aldus VROM.

⁶⁸ In dit kader wordt vanuit Oranjewoud opgemerkt dat de activiteit 'verblijven van mensen' en tijdsduur hiervan centraal staan en vervolgens komt er pas een omschrijving van het object

⁶⁹ Zie voor overige opmerkingen in dit kader paragraaf 4.1.3

⁷⁰ Infomil juni 2004, p. 17

⁷¹ Dit is verklaarbaar omdat toepassing van de risiconormen voor nieuwe situaties op bestaande situaties resulteert in veel saneringssituaties. Het snel oplossen van deze situaties kost te veel geld. Daarnaast wil VROM geen nieuwe saneringssituaties creëren

Onder een bestaande situatie respectievelijk een bestaande ruimtelijke situatie wordt verstaan:⁷²

- Een activiteit die wordt verricht overeenkomstig een op het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit geldende Wm – vergunning;
- Een vóór dat tijdstip vastgesteld bestemmingsplan of vrijstellingsbesluit op grond waarvan de bouw of vestiging van kwetsbare of beperkt kwetsbare objecten is toegelaten.
Overigens kan hier opgemerkt worden dat in geval van een aanvraag voor een bouwvergunning nooit aan een 'vastgesteld' bestemmingsplan waarin de bouw of vestiging van (beperkt) kwetsbare objecten is toegelaten, kan worden getoetst. Mijns inziens dient het daarom te gaan om een *inwerking getreden* bestemmingsplan en niet om een vastgesteld bestemmingsplan;
- Op dat tijdstip aanwezige kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten.

Onder een nieuwe activiteit wordt verstaan: 'het oprichten van een inrichting, het veranderen van een bestaande Wm - vergunningplichtige inrichting en waarbij de verandering nadelige gevolgen heeft voor het plaatsgebonden risico'.

Onder een nieuwe ruimtelijke situatie verstaat de NvT: '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 besluit de bouw of vestiging van kwetsbare objecten of beperkt kwetsbare objecten mogelijk maakt'.⁷³ Bij deze, nogal ingewikkeld geformuleerde, definitie kan een aantal opmerkingen worden geplaatst.

§ Zoals reeds in paragraaf 3.2, bij *Figuur 1* is opgemerkt, zijn de zinsneden 'inclusief de goedkeuring daarvan' en eveneens een 'af te geven verklaring van geen bezwaar' overbodig in die zin dat in het voorafgaande besluit de grens - en richtwaarden al in acht zijn genomen respectievelijk rekening mee is gehouden. Mocht dit niet het geval zijn, kan goedkeuring altijd worden onthouden of een verklaring van geen bezwaar worden geweigerd gelet op art. 10:27 Awb;

§ De woorden 'bouw' en 'vestiging' lijken wellicht op het eerst gezicht op hetzelfde neer te komen. Het feit dat geprojecteerde (beperkt) kwetsbare objecten tevens onder het Bevi vallen, brengt volgens mij met zich mee dat ten aanzien van geprojecteerde objecten gekozen is voor 'vestiging';

§ Daarnaast zij opgemerkt dat ten tijde van het schrijven van deze afstudeerscriptie vanuit Oranjewoud de volgende discussie richting het ministerie van VROM is opgestart. Gelet op bovenstaande definitie levert, volgens VROM, het vaststellen van een conserverend bestemmingsplan,⁷⁴ waarbij het planologisch regime dus niet wijzigt, een nieuwe ruimtelijke situatie op en geen *bestaande* ruimtelijke situatie. Actualisering van bestemmingplannen wordt zodoende geremd omdat deze redering zeker ten aanzien van te saneren kwetsbare objecten voor de nodige financiële consequenties zorgt. Sanering zal eerder dienen plaats te vinden en dient eveneens zowel ruimtelijk als financieel (planexploitatie) in het nieuwe bestemmingsplan gewaarborgd te worden. Voor beperkt kwetsbare objecten betekent dit dat ze zouden moeten worden verwijderd of dat er aan de motivatieplicht moet worden voldaan. Onlangs heeft het ministerie van VROM besloten om het bevoegd gezag de mogelijkheid te geven om conserverende bestemmingsplannen als een bestaande situatie te beschouwen. Bij beperkt kwetsbare objecten is een motivering dat de objecten er al jaar en dag staan, voldoende reden. Voor kwetsbare objecten gelegen binnen de 10⁻⁵ contour geldt dat sanering, voorheen uiterlijk binnen drie jaar, nu uiterlijk voor 1 januari 2010 mogelijk wordt. Bij een mogelijke wijziging van het Bevi neemt het ministerie van VROM deze nieuwe interpretatie mee.

Tot aan een daadwerkelijke wijziging van het Bevi lijkt 'gedogen' in die zin dat van een bestaande situatie mag worden uitgegaan, de enige oplossing. De vraag is wel hoe Gedupteerde Staten en eventueel de bestuursrechter thans met een dergelijke situatie zullen omgaan.⁷⁵

⁷² Stb. 2004, 250, p. 35

⁷³ Stb. 2004, 250, p. 35

⁷⁴ Het aantal conserverende bestemmingsplannen in de praktijk is overigens beperkt

⁷⁵ Het standpunt van het ministerie van VROM is tot op heden enkel schriftelijk kenbaar gemaakt via een faq-lijst provincie Noord-Holland, waarin vragen worden beantwoord die tijdens een Bevi- informatiebijeenkomst zijn gesteld

*Grenswaarden kwetsbare objecten*⁷⁶

Voor nieuwe kwetsbare objecten geldt altijd een plaatsgebonden risico van 10^{-6} . Dit houdt in dat nieuwe kwetsbare objecten buiten de 10^{-6} contour van een risicovolle inrichting moeten liggen. Voor bestaande kwetsbare objecten geldt dat uiterlijk binnen drie jaar na het in werking treden van het Bevi (oktober 2007) alle kwetsbare objecten buiten de 10^{-5} contour van een risicovolle inrichting moeten liggen én dat per 1 januari 2010 alle kwetsbare objecten buiten de 10^{-6} contour van een risicovolle inrichting moeten liggen. Voor geprojecteerde kwetsbare objecten gelden deze verplichtingen pas op het moment dat de bouwvergunning onherroepelijk is geworden (art. 17 lid 3 en art. 18 lid 8 Bevi). Bij tussentijdse wijzigingen (voor 2010) bij de risicovolle inrichting dan wel in de omgeving van de inrichting, geldt voor (geprojecteerde) kwetsbare objecten een minimale eis van 10^{-5} en mag het plaatsgebonden risico niet verslechteren. Een kwetsbaar object mag tussen de 10^{-5} en de 10^{-6} contour liggen als de situatie maar niet verslechtert.

*Richtwaarden beperkt kwetsbare objecten*⁷⁷

Reeds aanwezige en geprojecteerde beperkt kwetsbare objecten hoeven niet te voldoen aan de richtwaarde voor nieuwe situaties, zoals in geval van kwetsbare objecten, en tevens geldt er geen saneringsrichtwaarde. Alle nieuwe beperkt kwetsbare objecten dienen buiten de 10^{-6} contour van een risicovolle inrichting te liggen. Om gewichtige redenen mag van deze richtwaarde worden afgeweken. Bij een tussentijdse wijziging moet in geval van een beperkt kwetsbaar object getoetst worden aan de 10^{-6} contour. Dit lijkt een strenger regime, maar voor kwetsbare objecten is een saneringstermijn opgenomen zodat het toestaan van kwetsbare objecten binnen de 10^{-5} en 10^{-6} contour tijdelijk is (tot 2010).

Onderstaand volgt een samenvatting van grens - en richtwaarden voor kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten.

| Kwetsbare objecten (grenswaarden) |
|---|
| <p><i>Nieuwe situatie/activiteit</i></p> <p>§ Toegestaan plaatsgebonden risico 10^{-6}. Geldt direct bij de vaststelling van de desbetreffende beschikking op grond van Wm, WRO of de Woningwet. Een nieuw kwetsbaar object <i>binnen</i> 10^{-5} of 10^{-6} is dus niet toegestaan</p> <p>§ Opmerking: bij tussentijdse wijzigingen tot 2010 ligt het plaatsgebonden risico tussen 10^{-5} en 10^{-6} en mag als gevolg van de wijziging niet verslechteren</p> |
| <p><i>Bestaande situatie/activiteit</i></p> <p>§ Betreft het een bestaand kwetsbaar object <i>binnen</i> 10^{-5}, dan dient binnen drie jaar na inwerkingtreding van het Bevi gesaneerd te worden. Deze urgente sanering dient dus voor oktober 2007 plaats te vinden.</p> <p>§ Betreft het een bestaand kwetsbaar object <i>binnen</i> 10^{-6}, dan dient uiterlijk voor 1 januari 2010 gesaneerd te worden. Bestemmingsplan kan worden vastgesteld mits is aangegeven hoe aan sanering voor uiterlijk 2010 wordt voldaan. Per 1 januari 2010 geldt dus een plaatsgebonden risico van 10^{-6}</p> <p>§ Betreft het een bestaand kwetsbaar object <i>binnen</i> 10^{-5} en gaat het om een conserverend bestemmingsplan, dan dient uiterlijk voor 1 januari 2010 gesaneerd te worden (in plaats van oktober 2007). Ook hier geldt dat het bestemmingsplan kan worden vastgesteld mits is aangegeven hoe aan de sanering voor uiterlijk 1 januari 2010 wordt voldaan</p> |
| Beperkt kwetsbare objecten (richtwaarden) |
| <p><i>Nieuwe situatie/activiteit</i></p> <p>§ Toegestaan plaatsgebonden risico 10^{-6}. Geldt direct bij de vaststelling van de desbetreffende beschikking op grond van Wm, WRO of de Woningwet. Een nieuw beperkt kwetsbaar object <i>binnen</i> 10^{-6} is niet toegestaan tenzij er gewichtige redenen aanwezig zijn</p> |
| <p><i>Bestaande situatie/activiteit</i></p> <p>§ Geen normen en geen saneringstermijnen</p> <p>§ Betreft het een bestaand beperkt kwetsbaar object <i>binnen</i> 10^{-5} of 10^{-6} en het gaat om een conserverend bestemmingsplan, dan mag dit object blijven in het nieuwe plan onder de motivering dat het beperkt kwetsbaar object reeds aanwezig is</p> |

Figuur 3 Overzicht grens – en richtwaarden voor kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten

⁷⁶ Infomil juni 2004, p. 16

⁷⁷ Infomil juni 2004, p. 16

Indien niet aan de gestelde grenswaarden voor kwetsbare objecten kan worden voldaan, dan zal toch getracht moeten worden om binnen de aangegeven termijn (binnen drie jaar na inwerkingtreding van het Bevi of vóór 2010) voldoende afstand te creëren tussen het risicovolle bedrijf (Bevi - inrichting) en de desbetreffende kwetsbare objecten door maatregelen bij de bron te nemen (art. 17 en 18 Bevi).

Bij de Wm - vergunning kan worden gedacht aan actualisering (art. 8.22 Wm), ambtshalve wijziging (art. 8.23 lid 1 Wm) of gedeeltelijk intrekking van de Wm - vergunning (8. 25 lid 1 sub a Wm). In geval van een kwetsbaar object kunnen ruimtelijke maatregelen worden genomen. Indien dit onmogelijk of ontoereikend is, dient het risicovolle bedrijf of het kwetsbare object gesaneerd te worden.

Betreft het een vóór uiterlijk 1 januari 2010 te saneren risicovol bedrijf of kwetsbaar object, dan dient het Wm-bevoegd gezag, in overleg met het WRO - bevoegd gezag, een saneringsprogramma vast te stellen waarin wordt aangegeven hoe het Wm- bevoegde gezag denkt te bewerkstelligen dat in 2010 aan de desbetreffende grenswaarden voor kwetsbare projecten wordt voldaan (art. 19 Bevi).

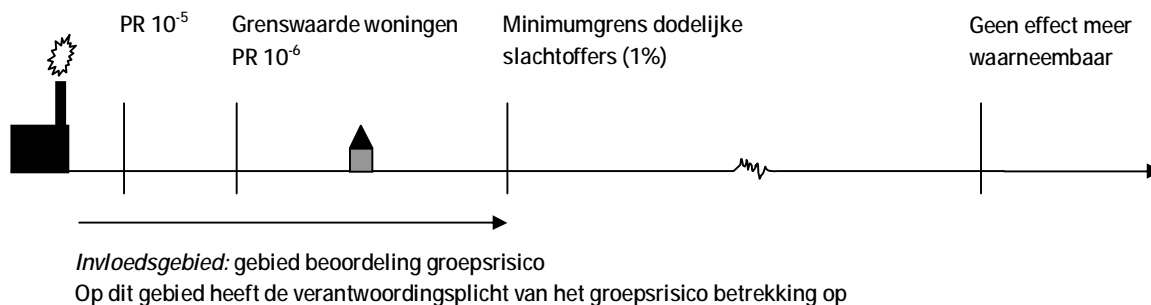
Indien de overschrijding van de grenswaarde ongedaan wordt gemaakt door actualisering, ambtshalve wijziging of gedeeltelijke danwel gehele intrekking van de Wm - vergunning, dan kan in principe gebruik worden gemaakt van art. 15.20 Wm. Is er sprake van een gewijzigd geldend planologisch regime, dan kan in beginsel gebruik worden gemaakt van art. 49 WRO. Specifiek voor urgente te saneren LPG – tankstations, dat wil zeggen saneren binnen 3 jaar na inwerkingtreding van het Bevi omdat ze binnen de 10^{-5} contour gelegen zijn, is er een schadevergoedingsregeling in het leven geroepen.⁷⁸

⁷⁸ De Circulaire schadevergoeding Wet milieubeheer in verband met de sanering van LPG- tankstations. Op 22 juni 2005 is een convenant gesloten tussen de minister van VROM en de LPG - branche over de sanering van risico's groter dan 10^{-6} . De *branche* en dus niet het rijk, zal financieel verantwoordelijk zijn om de 10^{-6} sanering uit het Bevi uit te voeren

3.3.3 Groepsrisico en de verantwoordingsplicht

Het groepsrisico is in het Bevi als volgt gedefinieerd: 'cumulatieve kansen per jaar dat tenminste 10, 100 of 1000 personen overlijden als rechtstreeks gevolg van hun aanwezigheid in het invloedsgebied van een inrichting en een ongewoon voorval binnen die inrichting waarbij een gevaarlijke stof, gevaarlijke afvalstof of bestrijdingsmiddel betrokken is' (art. 1 lid 1, sub j Bevi).

Het groepsrisico moet worden bepaald binnen het invloedsgebied van de inrichting. Het invloedsgebied is het gebied tussen de risicovolle inrichting en de 1 procent legaliteitsgrens.⁷⁹ Dit is de afstand die wordt aangehouden waar nog tot 1 procent van de daar aanwezige personen zou kunnen overlijden. Het invloedsgebied is doorgaans dus veel groter dan het gebied binnen de plaatsgebonden risicocontour(en). Dit impliceert dat het gebied waarvoor het groepsrisico moet worden beschouwd, groter is dan dat voor het plaatsgebonden risico.⁸⁰ Onderstaand figuur illustreert het voorgaande. PR staat voor plaatsgebonden risico.



Figuur 4 Weergave plaatsgebonden risicocontouren en het invloedsgebied

Bron: VROM, ministerie van, Voorlichtingsheets Bevi tbv voorlichting provincies, nr. 5 (bewerking)

Bij het groepsrisico gaat het om de combinatie van kansen op een ongewoon voorval en de aantallen personen die aan de gevolgen van dat voorval overlijden. Waar het plaatsgebonden risico alleen het risico ten gevolge van de bron betreft, wordt bij het groepsrisico ook de personendichtheid in de omgeving van de risicobron beschouwd. Het groepsrisico kan toenemen als het risicovolle bedrijf niet verandert, maar wel meer personen in de omgeving komen.

De definitie van het groepsrisico impliceert dus een tweetal aspecten dat al dan niet rechtstreeks invloed uitoefent op de omvang van het groepsrisico. Het eerste aspect is de jaarlijkse kans dat zich een ongeval voordoet met gevaarlijke stoffen. Dit is op zich zelf weer afhankelijk van de aard en omvang van de gevaarlijke stoffen, de daarmee verrichte handelingen en de wijze waarop een inrichting omgaat met de totale veiligheidsketen van ontwerp tot ingebruikname en onderhoud/inspectie. Het tweede aspect is het aantal potentiële slachtoffers in de omgeving van de activiteit. Dit hangt weer af van de samenstelling (hoeveelheid en spreiding) van de bevolking, de effecten van een stof in geval van een ongeluk, de mogelijkheid van zelfredzaamheid en bestrijding van de gevolgen. Samen leveren deze factoren de kans per jaar op dat groepen personen met een bepaalde omvang slachtoffer worden van een ongeval. Voor de bepaling van het groepsrisico dienen beide aspecten geïnventariseerd te worden.⁸¹

Zeer essentieel in dit kader is dat het groepsrisico zich niet in de vorm van een risicocontour op een kaart laat weergeven, zoals het plaatsgebonden risico, aangezien het ruimtelijk gezien niet is weer te geven. Groepsrisico is een cumulatie van de afzonderlijke kansen en ongevallen. Het groepsrisico kan wel in een zogenaamde f/N- curve worden weergegeven. Dat is een grafiek die de cumulatieve frequentie (f) per jaar weergeeft van ongevallen met een bepaald aantal (N) dodelijke slachtoffers. Voor het groepsrisico is er een zogenaamde 'oriëntatiewaarde', welke nadrukkelijk als een *ijkpunt* moet worden gezien. De oriëntatiewaarde wordt aangeduid met een rechte lijn, welke de cumulatieve frequenties per jaar van 10^{-5} van 10 dodelijke slachtoffers, van 10^{-7} van 100 dodelijke slachtoffers en van 10^{-9} van 1000 dodelijke slachtoffers met elkaar verbindt.⁸² Het groepsrisico heeft geen betrekking op verkeersdeelnemers, de werknemers van een naburig risicovol bedrijf en de eigen werknemers van een risicovol bedrijf.⁸³

⁷⁹ Tenzij in een het bij het Bevi behorende uitvoeringsregeling voor een specifieke stof een ander invloedsgebied is gedefinieerd

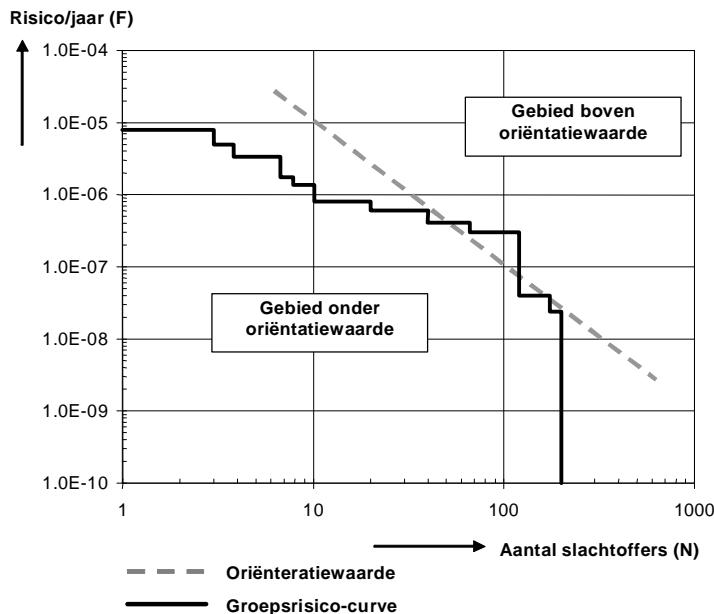
⁸⁰ NIROV, Sectie Ruimtelijk beleid en Recht, *Leergang Op dezelfde leest, Supplement 2004, nr. 1*, juni 2004, Den Haag, p. 6

⁸¹ VROM/BZK, ministerie van, i.s.m. Oranjewoud B.V., *Handreiking Verantwoordingsplicht Groepsrisico*, concept, augustus 2004, p.8

⁸² Deze oriëntatiewaarde geldt vooralsnog als buitenwettelijke oriëntatiewaarde. In 2005 zal het kabinet een besluit nemen over de wijze waarop het groepsrisico wettelijk kan worden geregeld en moet worden berekend. Stb. 2004, 250, p. 23

⁸³ Stb. 2004, 250 p. 23. Werknemers van risicoveroorzakende buurbedrijven moeten wel worden betrokken bij de verantwoording van het groepsrisico (Stb. 2004, 250 p. 23)

Wanneer een risicoanalyse in een concreet geval is uitgevoerd, wordt het groepsrisico in een f/N-curve uitgezet en vergeleken met de ligging van de oriëntatiewaarde. In onderstaand voorbeeld is sprake van een overschrijding van de oriëntatiewaarde. Onderstaande x- en y- as betreffen *logaritmische* assen.



Voor een nadere illustratie van het berekenen van het groepsrisico wordt verwezen naar *bijlage 5*.

Figuur 5 Weergave oriëntatiewaarde en voorbeeld groepsrisico-curve
 Bron: VROM/BZK, ministerie van augustus 2004, p. 9 (bewerking)

Met de constatering dat de oriëntatiewaarde wordt overschreden (zie *Figuur 5*), zou met een traditionele benadering tot de uitkomst leiden dat een risicovolle activiteit is uitgesloten, gelet op de vrees om 'afgerekend te worden' op het toestaan van een overschrijding. Een forse toename van het groepsrisico tot onder de oriëntatiewaarde wordt soms zonder meer acceptabel geacht, terwijl daarentegen de bestrijdbaarheid en zelfredzaamheid slecht zijn. Deze traditionele benadering dient juist te worden verlaten, gelet op het feit dat in het Bevi een *verantwoordingsplicht* voor het groepsrisico is opgenomen (art. 12 en 13 Bevi), omdat de wetgever bewust voor een *niet-normatieve* benadering heeft gekozen.⁸⁴ De omgang met het groepsrisico kan derhalve niet 'rekenkundig' gelijk worden gesteld met de oriëntatiewaarde.⁸⁵

Zeer essentieel is dus dat eenzijdige fixatie op de oriëntatiewaarde dient te worden voorkomen. Juist op de aspecten waarop de verantwoordingsplicht zich richt, te weten de veiligheid van de bron, de interactie met de omgeving, de capaciteiten van de hulpverlening en de mogelijkheden tot zelfredzaamheid, dient aandacht te worden besteed (art. 13 lid 1 Bevi). Bij de beoordeling van de risico's in geval van het groepsrisico is onder andere de vraag aan de orde welke omvang van een ramp, gegeven de kans daarop, aanvaardbaar is. Belangrijk hierbij is dat het uiteindelijk een *bestuurlijke afweging* van de risico's is tegen de maatschappelijke baten en andere kosten van een risicovolle activiteit. Dit is een essentieel verschil met de grenswaarde van het plaatsgebonden risico dat, naast zijn ordeningsfunctie bij de ruimtelijke inrichting, een uniform beschermingsniveau voor burgers persoonlijk garandeert, onafhankelijk van de maatschappelijke baten van een activiteit, aldus de Handreiking Verantwoordingsplicht Groepsrisico.⁸⁶

De omgang met de verantwoordingsplicht groepsrisico vraagt om een nieuwe denkbenadering. Interessant is de vraag hoe hiermee door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) wordt omgegaan. Gelet op het feit dat het Bevi in oktober 2004 (gedeeltelijk) in werking is getreden, zijn er weinig uitspraken beschikbaar. Indien wordt gekeken naar een enigszins vergelijkbaar onderwerp, transport van gevaarlijke stoffen, veelal per spoor, valt het volgende op. Ten aanzien van het vervoer van gevaarlijke stoffen

⁸⁴ VROM/BZK, ministerie van e.a. augustus 2004, p. 11

⁸⁵ In de praktijk wordt veelal de denkfout gemaakt dat de omgang met het groepsrisico hetzelfde is als die met het plaatsgebonden risico

⁸⁶ VROM/BZK, ministerie van e.a. augustus 2004, p. 11

speelt de nota 'Risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen' een belangrijke rol. Ook hier komen dezelfde begrippen 'plaatsgebonden risico' en 'groepsrisico' voor. Het groepsrisico heeft eveneens een oriënterend karakter waarvan het bevoegd gezag gemotiveerd mag afwijken. Alleen is hier de verantwoordingsplicht ten aanzien van elementen als zelfredzaamheid en bestrijdbaarheid (nog) niet expliciet vastgelegd zoals in het Bevi.⁸⁷ Dat de omgang met het groepsrisico soms hetzelfde wordt geacht als die met het plaatsgebonden risico, blijkt onder andere uit een uitspraak van de Afdeling van 29 december 2004: '(..) verweerder [heeft] zich naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat er geen veiligheidsmaatregelen ten behoeve van het groepsrisico behoeven te worden getroffen, aangezien de waarde voor het groepsrisico niet wordt overschreden.⁸⁸

Resumerend houdt de verantwoordingsplicht voor het bevoegd gezag in dat zij tenminste de volgende aspecten verplicht in haar bestuurlijke afweging vermeldt (art. 13 Bevi):

1. Het aantal personen in het invloedsgebied van de risicovolle inrichting(en);
2. Het groepsrisico;
3. De mogelijkheden tot risicovermindering;
4. De mogelijke alternatieven;
5. De mogelijkheden tot voorbereiding van bestrijding en beperking van de omvang van een incident/ramp;⁸⁹
6. De mogelijkheden van zelfredzaamheid⁹⁰ van personen in de *omgeving* van de risicobron (schuilen en ontvluchten).

Ten aanzien van bestrijdbaarheid is het bevoegd gezag verplicht om het bestuur van de regionale brandweer in de gelegenheid te stellen om hierover advies uit te brengen (art. 13 lid 2 Bevi). Opvallend is dat de regionale brandweer geen advies hoeft uit te brengen over de mogelijkheden van zelfredzaamheid. Volgens de Handreiking Verantwoordingsplicht Groepsrisico (hierna: Handreiking) betreft het hier een omissie welke in een latere versie zal worden hersteld.⁹¹ Het verdient derhalve de aanbeveling om de regionale brandweer ook in de gelegenheid te stellen om advies ten aanzien van zelfredzaamheid uit te brengen.

Om tot een goede invulling van de verantwoordingsplicht van het groepsrisico te komen, is een integrale aanpak vanuit milieu, ruimtelijke ordening en fysieke veiligheid noodzakelijk. Hiertoe is intensieve samenwerking en communicatie nodig. Naast een integrale aanpak, dient eveneens te worden gestreefd naar een niet- ad- hoc benadering van de verantwoordingsplicht. Het gevaar van het vinden van een motivatie van de verantwoordingsplicht van geval tot geval is, dat de *samenhang* tot de groepsrisico's in een groter verband hierdoor niet worden meegewogen. Daarom geeft het Bevi de mogelijkheid om een Structuurvisie externe veiligheid op te stellen (art. 13 lid 4 Bevi)⁹², die sterk door de Handreiking wordt aanbevolen.⁹³ Naast het voorkomen van een versnipperende aanpak (doordat de verantwoordingsplicht steeds vanuit een zelfde kleinschaligheid wordt benaderd) zijn het opstellen van een actoren – en belangenanalyse waardoor tijdige afstemming met alle betrokkenen kan worden gerealiseerd en afstemming met (parallele ontwikkeling in) de planvorming rampenbestrijding, belangrijke beweegredenen om een structuurvisie op te stellen. Eveneens speelt efficiency een belangrijke rol. Door de structuurvisie is in geval van specifieke plannen al veel belangrijke informatie bekend.⁹⁴

⁸⁷ Een verantwoordingsplicht zoals in het Bevi zal binnenkort in een wettelijke regeling over transport van gevaarlijke stoffen worden vastgelegd

⁸⁸ ABRvS 29 december 2004, zaaknr. 200400010/1, r.o. 2.3.9

⁸⁹ Hier wordt gestreefd naar een *effect*benadering. Een effectbenadering is relevant voor hulpdiensten en de bestrijding van de effecten van een calamiteit. Bij een effectbenadering wordt alleen gekeken naar de gevolgen en minder naar de kans dat het effect zich voordoet. Hulpdiensten zullen altijd op een groot effect voorbereid moeten zijn en de mogelijkheden moeten hebben om het effect doeltreffend te bestrijden, ook al is de kans op dat effect nog zo klein. VROM/BZK, ministerie van e.a. augustus 2004, p. 62

⁹⁰ Hier wordt niet bedoeld op de zelfredzaamheid zoals bedoeld in het Bouwbesluit, gezien het betrekking heeft op interne veiligheid. In het Bevi staat de zelfredzaamheid in de *omgeving* van de risicobron centraal.

⁹¹ VROM/BZK, ministerie van e.a. augustus 2004, p. 45

⁹² Overigens zal op termijn deze visie een enigszins andere benaming krijgen, namelijk: omgevingsvisie externe veiligheid

⁹³ VROM/BZK, ministerie van e.a. augustus 2004, p. 16 -17

⁹⁴ VROM/BZK, ministerie van e.a. augustus 2004, p. 17

Een integrale aanpak en denkwijze is niet alleen noodzakelijk bij het opstellen van een Structuurvisie externe veiligheid. Deze multidisciplinaire samenwerking is tevens vanaf het allereerste stadium in een aanvraag van een Wm-vergunning (vooroverleg) en/of bestemmingsplanprocedure essentieel. Immers, het beoogde externe veiligheidsbeleid zoals neergelegd in het Bevi, zal nimmer gerealiseerd worden zolang doorwerking geschiedt door middel van het opnemen van externe veiligheid als een ‘excusparagraaf’, waarbij multidisciplinaire samenwerking dus ontbreekt.

Om de integrale aanpak te waarborgen, beveelt de Handreiking aan om een kernteam te vormen, die onder andere kan bestaan uit specialisten op het gebied van ruimtelijke ordening, milieu, fysieke veiligheid (brandweer/regionale hulpdiensten), verkeer of economische zaken. Dit kernteam formuleert gezamenlijk, voorafgaand aan een project (het opstellen van een structuurvisie, bestemmingsplan of Wm-vergunning), de uitgangspunten en de randvoorwaarden, met een programma van eisen om zodoende in een later stadium tot een effectieve invulling van de verantwoordingsplicht te kunnen komen.

Beoordelingskader groepsrisico

Het beoordelingskader van het groepsrisico kan worden onderscheiden in een drietal hoofdfasen.⁹⁵

1. aanleiding, 2. nader onderzoek en 3. verantwoording. Hieronder volgt een beknopte uitzetting van deze stappen. Voor een stroomschema van zowel het groepsrisico als het plaatsgebonden risico, wordt verwezen naar *bijlage 4*.

Ad 1. Aanleiding

Allereerst dient onderzocht te worden of nader onderzoek noodzakelijk is. Hiertoe zijn twee vragen van belang, namelijk wat het invloedsgebied is en wat de afstand tot de risicobron is. Zo kan n dat geplande kwetsbare objecten buiten het invloedsgebied liggen waardoor nader onderzoek niet nodig is.

Ad 2. Nader onderzoek

In deze fase wordt de werkelijke groepsrisicosituatie onderzocht. De fase bestaat uit zes deelstappen.

1. *toets van het groepsrisico in de nulsituatie en in de uitgangssituatie*

In deze stap wordt bepaald of de omvang van de f/N-curve toeneemt. Het verschil tussen de nulsituatie (actuele situatie zonder ontwikkelingen) en de uitgangssituatie (actuele situatie met ontwikkelingen) wordt bepaald. Indien sprake is van een verandering van het groepsrisico, komt de verantwoordingsplicht (motiveringsplicht) aan de orde. Bij categoriale inrichtingen kan worden getoetst aan de personendichtheden afkomstig uit het Revi. Echter, aangezien deze personendichtheden zijn gebaseerd op een gelijkmatige spreiding binnen het gehele gebied, is het in geval van een ongelijkmatige spreiding raadzaam om een risicoanalyse (QRA) en aansluitend een f/N-curve te maken;⁹⁶

2. *mate van aanvaardbaarheid van de uitgangssituatie.*

De verantwoordingsplicht omvat meerdere (verplichte) beoordelingscriteria. Verplichte aspecten die het bevoegd gezag moet vermelden in haar bestuurlijke afweging zijn (art. 13 Bevi): de ligging van het groepsrisico ten opzichte van de oriëntatiewaarde, de toename van het groepsrisico ten opzichte van de nulsituatie, de mogelijkheden van zelfredzaamheid van bevolking en de mogelijkheden van de hulpverlening. Naast genoemde verplichte aspecten, sluit het Bevi eventuele andere aspecten om bij de beoordeling van de verantwoordingsplicht van het groepsrisico te betrekken, niet uit. De Handreiking noemt hiertoe een tweetal onmisbare elementen, namelijk het nut en de noodzaak van de ontwikkeling/activiteit en het tijdsaspect (veranderingen in de tijd). Indien relevant, kan eveneens worden gekeken naar de mate van ontwrichting van de economie/samenleving, de mate van handhaafbaarheid, de potentiële gewonden en uitgestelde slachtoffers.⁹⁷

⁹⁵ VROM/BZK, ministerie van e.a. augustus 2004, p. 24 -26

⁹⁶ Voor een illustratie van de consequenties van een (on)gelijke spreiding, zie *bijlage 5*

⁹⁷ Soms kan het relevant zijn dat veel blootgestelde mensen pas na verloop van tijd (ziekte) zullen komen te overlijden

Nadat relevante elementen zijn geselecteerd, dient een (eerste) beoordeling van de verantwoordingsplicht plaats te vinden. De Handreiking stelt nadrukkelijk dat de beoordeling bewust kwalitatief en niet kwantitatief is. Het betreft derhalve geen rekenkundige optelling van oordelen per criterium gezien het gegeven dat de criteria onderling niet of moeilijk met elkaar te vergelijken zijn. Beoordeling geschiedt door voor 'rood' te kiezen bij een negatieve beoordeling, voor 'groen' als het aspect zeer positief scoort, of evenredig daartussen, aldus de Handreiking.⁹⁸ Een voorbeeld van een weergave van de conclusies is hieronder opgenomen.

| | | |
|---|--|--|
| A | | Ligging groepsrisico t.o.v. oriëntatiewaarde |
| B | | Toename groepsrisico t.o.v. nulsituatie |
| C | | Mogelijkheden van de zelfredzaamheid |
| D | | Mogelijkheden van de hulpverlening |
| E | | Nut en noodzaak van de ontwikkeling |
| F | | Tijdsaspect |

Figuur 6 Verplichte en onmisbare aspecten met mogelijke weergave van de kwalitatieve beoordeling

Bron: VROM, ministerie van, augustus 2004, p. 25.

3. optimaliseringmogelijkheden

Hier wordt bepaald welke risicoreducerende maatregelen haalbaar en zinvol zijn.

4. effect op de f/N - curve

De f/N-curve wordt berekend inclusief de risicoreducerende maatregelen. Het effect van de maatregelen is te bepalen door het te vergelijken met de uitgangssituatie.

5. effect op de aanvaardbaarheid

Idem als stap 2. Ook hier gaat het om een kwalitatieve beoordeling.

6. confrontatie f/N-curve en de aanvaardbaarheidscriteria

Hier wordt beoordeeld of de toename van het groepsrisico *aanvaardbaar* is. Dit houdt in dat de mate van toename wordt afgezet tegen de aanvaardbaarheidscriteria.

Ad 3. Verantwoording

De verantwoording van het groepsrisico wordt vastgelegd in de Wm – vergunning en/of het bestemmingsplan. Daarnaast kan voor het bereiken van het gewenste effect ondersteuning bij andere wetgeving worden gezocht, zoals de privaatrechtelijke overeenkomst, gebruiksvergunning, bouwvergunning en de APV. Hierbij is het wel van belang om te waarborgen dat in geval van combinatie van wettelijke middelen het effect wel op het gewenste tijdstip daadwerkelijk ook is te realiseren en afdwingbaar is⁹⁹, aldus de Handreiking.¹⁰⁰

⁹⁸ VROM/BZK, ministerie van e.a. augustus 2004, p. 25

⁹⁹ ABRvS 11 februari 2004, zaaknr.200301673/1

¹⁰⁰ VROM/BZK, ministerie van e.a. augustus 2004, p. 26

4 Bevi en de verankering in het bestemmingsplan

In dit hoofdstuk staat de relatie tussen het Bevi en het bestemmingsplan centraal. De rol van het bestemmingsplan is van essentieel belang bij uitvoering van het Bevi. De denkwijze van het Bevi veronderstelt een continue wederzijdse wisselwerking tussen het milieurechtelijke spoor en het ruimtelijke ordeningsspoor. Veelal wordt in de praktijk enkel gefixeerd op vestiging van een nieuwe risicovolle Wm - vergunningplichtige inrichting. Het overeenkomstig vastleggen van de milieusituatie in het bestemmingsplan is voor een effectieve uitvoering van het Bevi echter veelal noodzakelijk.

Een situatie die veel vaker in de praktijk voorkomt, is dat er ontwikkelingen in de omgeving van de risicobron zijn, dat wil zeggen vestiging van nieuwe (beperkt) kwetsbare objecten, die een grote negatieve impact kunnen hebben op de omvang van het groepsrisico. Toename van personendichtheden als gevolg van vestiging van nieuwe (beperkt) kwetsbare objecten, waarbij geen veranderingen bij de risicovolle inrichting optreden, kan er toe leiden dat het bestemmingsplan geen doorgang kan vinden omdat uit de bestuurlijke afweging volgt dat het groepsrisico onaanvaardbaar is. Blijkt uit de bestuurlijke afweging dat het groepsrisico wel aanvaardbaar is, dan dient de verantwoordingsplicht te worden vastgelegd in het bestemmingsplan. Eveneens dient bij een volgende wijziging of revisie van de milieuvergunning van de risicovolle inrichting aan de van toepassing zijnde richt- en/of grenswaarden ten opzichte van de (beperkt) kwetsbare objecten te worden getoetst.

Zie *bijlage 4* voor een drietal globale stroomschema's over het toepassen van het plaatsgebonden risico en de verantwoordingsplicht van het groepsrisico. De stroomschema's hebben betrekking op bestaande situaties, de vestiging van een nieuwe risicovolle inrichting en de vestiging van nieuwe (beperkt) kwetsbare objecten.

Onderstaand wordt een globaal overzicht gegeven van de vast te leggen elementen voortvloeiend vanuit het plaatsgebonden risico en de verantwoordingsplicht van het groepsrisico. Op de *wijze* van en de mogelijkheid tot verankering in het bestemmingsplan wordt hierna uitgebreid ingegaan. Allereerst staan de elementen ten aanzien van het plaatsgebonden risico centraal (paragraaf 4.1) en vervolgens ten aanzien van de verantwoordingsplicht van het groepsrisico (paragraaf 4.2).

| Vast te leggen elementen vanuit: | |
|------------------------------------|--|
| Plaatsgebonden risico | Risicocontour, evt. met afstanden <i>of</i> |
| | Enkel de afstandseisen <i>of</i> |
| | Risiconormen (art. 6, 7, 8) <i>of</i> |
| | Veiligheidscontour (art. 14) |
| Verantwoordingsplicht groepsrisico | Personendichtheden <i>en</i> ; |
| | Elementen volgend uit de verantwoordingsplicht ten aanzien van zelfredzaamheid en bestrijdbaarheid. Te denken valt aan eisen aan de functie-indeling, infrastructuur en gebouwen |
| Algemeen, begripsbepalingen | (Geprojecteerd) kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten (art. 1) |
| | Risicovolle inrichtingen (art. 2 en 4) |

Figuur 7 Globaal overzicht vast te leggen elementen vanuit het plaatsgebonden risico en de verantwoordingsplicht groepsrisico

4.1 Verankering elementen vanuit het plaatsgebonden risico

In deze paragraaf staat de verankering van het plaatsgebonden risico centraal. Risiconormen worden in het Bevi aangeduid als milieukwaliteitseisen. Allereerst wordt stil gestaan bij de toekenning van de status van milieukwaliteitseisen (paragraaf 4.1.1). Vervolgens staat de vraag centraal of milieukwaliteitseisen in het bestemmingsplan kunnen doorwerken (paragraaf 4.1.2) en zo ja, op welke wijze de verankering van deze eisen kan geschieden (direct of indirect) en wat de consequenties van een bepaalde manier van verankering kunnen zijn (paragraaf 4.1.3 en 4.1.4). Daarbij komt onder andere aan de orde of en zo ja, hoe (beperkt) kwetsbare objecten dienen te worden vastgelegd. Tot slot wordt ingegaan op de vraag of met de komst van de nieuwe WRO, de Wro, veranderingen ten aanzien van milieukwaliteitseisen zijn te verwachten (paragraaf 4.1.5).

4.1.1 Risico- en afstandsnormen en milieukwaliteitseisen

Het Bevi is in hoofdzaak gebaseerd op art. 5.1 Wm. Ingevolge art. 5.1 Wm is het mogelijk om bij AMvB eisen te stellen ten aanzien van de kwaliteit van onderdelen van het milieu. 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.¹⁰¹ In de literatuur wordt veelal opgemerkt dat het Bevi risiconormen en veiligheidsafstandseisen als milieukwaliteitseisen aanduidt.¹⁰²

Het gegeven dat risiconormen als milieukwaliteitseisen worden aangeduid, is in strikte zin verwarrend. In milieukwaliteitseisen worden doorgaans, met behulp van een bepaalde (milieuhygiënische) waarde verplichtingen opgelegd.¹⁰³ Veelal wordt deze waarde uitgedrukt met behulp van een natuurwetenschappelijke eenheid, zoals dB(A) of mg. Voor het begrip 'risico' ontbreekt een dergelijke meetbare, natuurwetenschappelijke eenheid. Risico's worden aangeduid als het product van kans en effect op overlijden, hetgeen met zich meebrengt dat niet door middel van metingen of monstermetingen van de feitelijke mate van risico kan worden beoordeeld of aan risiconormen wordt voldaan.¹⁰⁴ Toch kunnen risiconormen als milieukwaliteitseisen worden aangeduid. In risiconormen wordt voorgeschreven welke mate van risico in de leefomgeving toelaatbaar is. Het zijn de facto normen, waarin wordt voorgeschreven aan welke kwaliteit een onderdeel van het milieu, namelijk het onderdeel veiligheid, op een bepaalde plaats en op een bepaald moment moet voldoen.¹⁰⁵

Hoewel in de literatuur eensgezindheid lijkt te bestaan over de aanduiding van risiconormen als milieukwaliteitseisen, is eensgezindheid ook bij de afstandseisen waar te nemen. Echter, deze is negatief ten aanzien van de aanduiding als milieukwaliteitseisen. Betoogd wordt dat veiligheidsafstanden niet als milieukwaliteitseisen kunnen worden gekwalificeerd. De redering is dat veiligheidsafstanden moeten worden gezien als een afgeleide van een risiconorm. Er wordt een aan te houden afstand voorgeschreven, maar per definitie wordt niet voorgeschreven aan welke kwaliteit een onderdeel van het milieu (in casu veiligheid) op een bepaalde plaats en op een bepaald moment moet voldoen, waardoor zodoende principieel gezien geen sprake is van een milieukwaliteitseisen.

¹⁰¹ TK 1988/1989, 21 163, nr. 3, p. 41

¹⁰² Als ondersteuning hiertoe wordt verwezen naar art. 5 lid 1 en 2 Bevi en Stb. 2004, 250, p. 26: vastgestelde afstanden vervullen volgens de minister van VROM de functie van grens- en richtwaarden

¹⁰³ Volgens Spaans en Struiksma 2002, is de terminologie van hoofdstuk 5 Wm duidelijk gericht op milieukwaliteitsnormen waarin de milieukwaliteit met behulp van zo'n waarde in een *meetbare eenheid* kan worden uitgedrukt, p. 205

¹⁰⁴ Spaans en Struiksma 2002, p. 204

¹⁰⁵ Spaans, L.A.J., *Milieukwaliteitsnormstelling, over de wijze van milieukwaliteitsnormstelling binnen de democratische rechtsstaat*, dissertatie, Den Haag, 2002, p. 318. Spaans pleit tevens voor een verruimde opzet van hoofdstuk 5 Wm, inhoudende dat hierin ook bevoegdheden worden neergelegd voor het stellen van andere soorten normen dan milieukwaliteitsnormen alleen. Tot die soorten behoren volgens Spaans de binnen het externe veiligheidsbeleid gehanteerde risiconormen (p. 313-316 en 318).

Daarentegen merken Spaans en Michiels (2000) op dat het wettelijk vastleggen van risiconormen als milieukwaliteitsnormen vanuit het integrale karakter van de Wm valt toe te juichen, hoewel het bijzondere karakter van de risiconormen ten spijt. Introductie van een nieuwe aparte wettelijke basis voor het stellen van milieukwaliteitsnormen voor het externe veiligheidsbeleid terwijl een afdoende regeling al voorhanden is, zou daarmee in strijd zijn. Spaans L.A.J. en F.C.M.A. Michiels, *De waarde(n) van milieukwaliteitsnormen*, Den Haag, 2000, p. 118

Overigens bestaat er wel verschil van mening of deze afstandsnormen gekwalificeerd moeten worden als bron - of effectgerichte normstelling. Spaans en Michiels zijn van mening dat de afstandseisen een vorm van brongerichte normstelling zijn. Afstandsnormen richten zich direct tot 'bronnen van vervuiling door middel van het voorschrijven van bepaalde, ten opzichte van die bronnen aan te houden afstanden (...). Zulke afstandsnormen zijn immers van de achterliggende milieukwaliteitsnorm afgeleide, brongerichte normen, die eenvoudig in een Wm - vergunning kunnen worden voorgeschreven (dan wel bij het gebruik van andere brongerichte beleidsinstrumenten kunnen worden ingezet)'.¹⁰⁶ Jongma en Van der Ree zijn van mening dat afstandsnormen wel als onderdeel van het effectgerichte beleid zijn aan te merken, maar dat brengt nog niet met zich mee dat deze normen als milieukwaliteitseisen zijn aan te merken.¹⁰⁷

Indien afstandseisen niet als milieukwaliteitseisen als bedoeld in art. 5.1 Wm kunnen worden aangemerkt, ontberen deze eisen een wettelijke grondslag en zullen daarom in een rechterlijke procedure onverbindend worden verklaard. Dit houdt in dat afstandseisen in vorm van grenswaarden niet meer dwingend in de ruimtelijke ordening kunnen worden opgelegd. In concreto betekent dit dat afstandsnormen niet meer dwingend kunnen doorwerken in de in het Bevi genoemde ruimtelijke ordeningsbesluiten.

Het ministerie van VROM, directie Externe Veiligheid, geeft ten aanzien van risiconormen en afstandseisen het volgende aan.¹⁰⁸ Verwezen wordt naar de Memorie van Antwoord (MvA) van hoofdstuk 5 Wm: 'Milieukwaliteitseisen kunnen voorts elke vorm aannemen die voor een zinvolle beschrijving van het beoogde resultaat wenselijk is. Zij kunnen derhalve zowel de gewenste toestand van het milieu aangeven als de beoogde maximale blootstelling per oppervlakte-eenheid per tijdseenheid. Wel bepaalt art. 5.3 (...) dat de eis moet worden gesteld in meet - of berekenbare eenheden'.¹⁰⁹ Voorts wordt gewezen op art. 5.2, lid 1, tweede volzin, van de Wet milieubeheer, waarin is bepaald dat regels kunnen worden gesteld met betrekking tot de wijze waarop aan de in de desbetreffende AMvB opgenomen verplichtingen uitvoering moet worden gegeven. Die regels houden in dat ter uitvoering van de desbetreffende milieukwaliteitseis in geval van categoriale inrichtingen afstandseisen gelden en dat een QRA moet worden opgesteld indien het risico wordt veroorzaakt door een niet - categoriale inrichting.¹¹⁰ Afstandseisen vormen zodoende voor standaard-gevallen een vertaling van een risiconorm, waarvan de vertaling de resultante is van toepassing van ALARA-maatregelen¹¹¹ en ruimtelijke maatregelen. Aldus wordt op de grens van de aan te houden afstand voldaan aan de in de AMvB gestelde milieukwaliteitseis. Er is dan ook geen sprake van twee zelfstandige milieukwaliteitseisen. Om te benadrukken dat een dergelijke afstandseis dezelfde juridische status heeft als een milieukwaliteitseis, die in de vorm van een risicogetal is geformuleerd, is in de NvT opgemerkt dat de door de minister vastgestelde afstanden de functie vervullen van grens- en richtwaarden.¹¹²

Overigens kan ik me wel indenken dat deze opmerking in de NvT verwarrend kan werken. Hieruit zou kunnen worden afgeleid dat sprake is van twee zelfstandige milieukwaliteitseisen.

Daarnaast acht het ministerie van VROM de kans klein dat afstandseisen onverbindend worden verklaard. Hiervoor kan worden verwezen naar de circulaire CPR - 15 (1997) en de circulaire zonerings langs hoge druk aardgasleidingen (1984) waarin afstanden ten opzichte van gevoelige bestemmingen zijn neergelegd. Toepassing van afstandsnormen in de vorm van buitenwettelijke milieukwaliteitsnormen leidde voor de rechter niet tot noemenswaardige problemen.¹¹³

¹⁰⁶ Spaans en Michiels 2000, p. 119

¹⁰⁷ Jongma en Van der Ree 2001 merken op dat de mogelijkheid om bij AMvB *afstandseisen* te stellen die in het kader van besluiten op grond van de Wm en de WRO in acht moeten worden genomen, een expliciete wettelijke grondslag behoeft in de Wm en in de WRO Jongma, M. en P. van der Ree, *Veiligheidsafstanden in het omgevingsrecht*, in: P.P.J. Driessen, F.C.M.A. Michiels en E.J. Molenaar (red.), *Duurzaam ruimtegebruik*, Den Haag, 2001, p. 226

¹⁰⁸ Referentie: dhr. mr. T. Kooistra, ministerie VROM, directie Externe veiligheid, (mede)opsteller Bevi

¹⁰⁹ TK 1990/1991, 21 163, nr. 5, p. 44

¹¹⁰ Louter om praktische redenen is het opstellen van een QRA niet in alle gevallen verplicht gesteld en kan worden volstaan met het toepassen van een afstand overeenkomstig de afstandstabellen uit het Bevi

¹¹¹ ALARA: as low as reasonably achievable

¹¹² Stb. 2004, 250, p. 26

¹¹³ Eveneens kunnen het Besluit LPG - tankstations milieubeheer en Besluit opslag propaan milieubeheer (laatste besluit is opgegaan in het Besluit voorzieningen en installaties milieubeheer) worden genoemd, hetzij opgemerkt dat deze normen gelden ten opzichte van degene die de inrichting drijft en niet tot de overheid

Kijkend naar het verleden op het gebied van externe veiligheid is het mijns inziens verdedigbaar dat de kans, dat afstandseisen onverbindend worden verklaard, minimaal is. Uiteraard zal jurisprudentie in de toekomst daadwerkelijke uitsluiting moeten geven. Indien afstandseisen onverbindend worden verklaard, zal hiermee toch rekening moeten worden gehouden in de ruimtelijke ordening, gelet op het feit dat een 'goede ruimtelijke ordening' met zich meebrengt dat bij het opstellen van een bestemmingsplan coördinatie dient plaats te vinden van de verschillende belangen. Hiertoe behoort ook een veilige leefomgeving. In die zin vervullen afstandseisen dan de functie van Rijksbeleid waarmee rekening gehouden moet worden. Zie verder paragraaf 4.1.2.

4.1.2 Milieukwaliteitseisen en het bestemmingsplan

Met het gegeven dat risiconormen als milieukwaliteitseisen moeten worden beschouwd, wordt hierna in gegaan op de mogelijkheid van doorwerking van milieukwaliteitseisen in het bestemmingsplan.

In het Bevi en ook recentelijk in het Vuurwerkbesluit, is voor het eerst gebruik gemaakt van de mogelijkheid om in een milieukwaliteitseis het bestemmingsplan aan te wijzen als besluit waarbij de in die eis opgenomen milieukwaliteitseisen in acht moeten worden genomen, respectievelijk rekening mee moet worden gehouden (art. 5.2 lid 1 Wm). Doorwerking van de milieukwaliteitseis wordt bij het opstellen van het bestemmingsplan op deze wijze wettelijk verzekerd.

Jongma en Van der Ree zijn van mening dat voor doorwerking van milieukwaliteitseisen, als bedoeld in hoofdstuk 5 Wm, in de Wm en WRO een expliciete grondslag is vereist.¹¹⁴ Jongma en Van der Ree geven hiervoor geen argumenten. Steun voor dit standpunt kan naar mijn mening worden gevonden indien wordt gekeken art. 36 WRO jo. 15 Bro. Op grond van art. 36 WRO kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur voorschriften omtrent de voorbereiding, de vormgeving en de inrichting van structuurplannen en bestemmingsplannen worden gegeven. Het Besluit op de ruimtelijke ordening (Bro) is gebaseerd op art. 36 WRO. Art. 15 Bro bevat een expliciete regeling ten aanzien van de doorwerking van geluidscontouren uit de Wet geluidhinder in het bestemmingsplan. Hier is geen sprake van milieukwaliteitseisen zoals bedoeld in hoofdstuk 5 Wm.

Overigens merk ik op dat blijkens de considerans van het Bevi, het Bevi eveneens gebaseerd is op art. 36 WRO. Gelet op het gegeven dat het Bro belangrijke eisen voor een bestemmingsplan bevat, zou een expliciete opname in het Bro volledige duidelijkheid kunnen bieden over de doorwerking.

De vraag of opname in het Bro echt noodzakelijk is voor de doorwerking in het bestemmingsplan, is mijns inziens niet zo gemakkelijk te beantwoorden. Zo kan voor het argument dat een dergelijke extra grondslag niet noodzakelijk is, allereerst steun gevonden worden in de MvT van de Wm. De wetgever geeft ten aanzien van hoofdstuk 5 Wm expliciet aan dat doorwerking in ieder geval in de WRO, mogelijk is: 'Overigens wordt erop gewezen dat de voorgestelde regeling van milieukwaliteitseisen binnen bepaalde grenzen de mogelijkheid biedt om ook andere dan milieubeleidsbeslissingen aan te wijzen als besluiten bij het nemen waarvan de milieukwaliteitseis in acht genomen moet worden of met die eis rekening gehouden moet worden [...]. Dit is onder meer van betekenis bij milieuproblemen waarvoor milieuzonering een oplossing kan zijn, omdat de besluitvorming hierover in ruimtelijke plannen, in het bijzonder het bestemmingsplan, plaatsvindt.'¹¹⁵ De Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening (RARO) merkt in dit verband op dat het 'met instemming kennis heeft genomen van de mogelijkheid tot doorwerking van milieukwaliteitseisen in ruimtelijke plannen'. De raad [RARO] stelt eveneens dat 'de betrokkenheid van de ruimtelijke planning het grootst is bij (ruimtelijk relevante) milieukwaliteitseisen voor vormen van verstoring met een beperkt verspreidingsgebied zoals bijvoorbeeld hinder als gevolg van geluid, stank, stof, trilling of veiligheid. In dit verband zou er volgens de raad aan kunnen worden gedacht milieukwaliteitseisen voor gevoelige activiteiten in het bestemmingsplan op te nemen.'¹¹⁶ De wetsgeschiedenis speelt een relevante rol bij een rechterlijke beoordeling.

Ten tweede merk ik op dat de in het Vuurwerkbesluit genoemde afstandseisen, zijnde milieukwaliteitseisen, in acht moeten worden genomen onder andere bij het vaststellen van het bestemmingsplan.¹¹⁷ Het Vuurwerkbesluit is in 2002 in werking getreden. Voor zover mij bekend zijn er geen rechterlijke uitspraken waarin het al dan niet ontbreken van wettelijke grondslag ten aanzien van de doorwerking van milieukwaliteitseisen ter discussie stond.¹¹⁸

¹¹⁴ Jongma en Van der Ree 2001, p. 226 en Lam, T. E. P. A., *Externe veiligheid en zonering*, Tijdschrift voor Omgevingsrecht, nr. 4, p. 135. Lam vraagt zich af of de WRO hiervoor wel een basis biedt

¹¹⁵ TK 1988/1989, 21 163, nr. 3, p. 49 - 50

¹¹⁶ TK 1988/1989, 21 163, nr. 3, p. 50

¹¹⁷ Art. 4.1 Vuurwerkbesluit bepaalt dat de veiligheidsafstanden als milieukwaliteitseisen in de zin van hoofdstuk 5 Wm moeten worden aangemerkt. Art. 4.2 bepaalt onder andere dat de afstandseisen bij het vaststellen van het bestemmingsplan in acht moeten worden genomen.

¹¹⁸ Overigens vind ik het wel weer opvallend dat blijkens de considerans van het Vuurwerkbesluit, in tegenstelling tot het Bevi, het Vuurwerkbesluit niet mede gebaseerd is op art. 36 WRO

Hoewel het geen externe veiligheid omvat, kan tevens hier worden gewezen op het Besluit Luchtkwaliteit, dat ook milieukwaliteitseisen vaststelt en eveneens de vaststelling van het bestemmingsplan noemt¹¹⁹ als bevoegdheid waarbij de grenswaarden in acht moeten worden genomen. Ook hier heeft, voor zover mij bekend, het al dan niet ontbreken van een wettelijke grondslag ten aanzien van de doorwerking van milieukwaliteitseisen niet ter discussie gestaan.

Dat met milieukwaliteitseisen in ieder geval rekening gehouden moet worden, volgt uit art. 10 WRO. Betoogd kan worden dat art. 10 WRO met zich meebrengt dat onder een 'goede ruimtelijke ordening' eveneens een veilige leefomgeving valt.¹²⁰ Met milieukwaliteitsnormen met een wettelijke basis buiten hoofdstuk 5 Wm of een buitenwettelijke basis ten aanzien van externe veiligheid¹²¹ wordt thans bij het opstellen van bestemmingsplannen rekening gehouden. De WRO geeft niet nader aan wat onder 'een goede ruimtelijke ordening' moet worden verstaan. Spaans geeft aan dat art. 10 WRO bepaalt dat 'de afweging en coördinatie van maatschappelijke ontwikkelingen met een ruimtelijke dimensie moeten geschieden ten behoeve van 'een goede ruimtelijke ordening'.¹²² Jurisprudentie geeft aan dat hiertoe het belang van de bescherming van het milieu behoort. Zo oordeelde de Afdeling in 2000 dat 'het bestemmingsplan het juridisch - planologische kader [biedt] waarin ook de mogelijke gevolgen voor het milieu dienen te worden meegewogen. Tenminste moet aannemelijk zijn dat ten aanzien van het milieu geen onoverkomelijke problemen zijn te verwachten.'¹²³ Het belang van de bescherming van het milieu is derhalve één van de belangen die bij vaststelling van een bestemmingsplan moet worden meegewogen. Milieukwaliteitsnormen kunnen daarbij als referentiekader dienen. Aan de hand van milieunormen kan, in de terminologie van de aangehaalde uitspraak, worden beoordeeld wanneer 'onoverkomelijke problemen' ten aanzien van het milieu zijn te verwachten, aldus Spaans.¹²⁴ Specifieker ten aanzien van externe veiligheid heeft reeds de Kroon, maar ook de Afdeling, geoordeeld dat het belang van een veilige leefomgeving ook tot een goede ruimtelijke ordening behoort.¹²⁵

Indien er van uit wordt gegaan dat doorwerking van milieukwaliteitseisen in de WRO mogelijk is, kan mijns inziens worden afgevraagd of het 'acht nemen' van grenswaarden niet strijdig is met de functie van het afwegen van belangen die aan het bestemmingsplan ten grondslag ligt (art.10 WRO).¹²⁶ Volgens de NvT is geen sprake van strijdigheid en verwijst als ondersteuning naar de MvA van hoofdstuk 5 Wm.¹²⁷ De MvA stelt dat een milieukwaliteitseis de belangenafweging niet kan vervangen, maar dat dit niet betekent dat voor bestemmingsplannen de formulering 'in acht nemen' is uitgesloten. Een dergelijk voorschrift kan bijvoorbeeld gebruikt worden om tot enige vorm van zonerings te komen, zonder dat dit de afwegingsfunctie van het bestemmingsplan hoeft te frustreren, aldus de MvA.¹²⁸

¹¹⁹ In tegenspraak met het vereiste in art. 5.2 lid 1 Wm, vindt in het Besluit Luchtkwaliteit de aanwijzing van de bevoegdheden niet in het besluit maar in de toelichting plaats

¹²⁰ Ingevolge art. 10 WRO is de gemeenteraad verplicht voor het gebied dat niet tot de bebouwde kom behoort een bestemmingsplan vast te stellen. Art. 10 WRO bepaalt eveneens dat voorzover het in het belang van een goede ruimtelijke ordening nodig is, in het bestemmingsplan bestemmingen kunnen worden gelegd en voorschriften worden opgenomen omtrent het gebruik van de in het plan gelegen gronden en de zich daarop bevindende opstallen

¹²¹ Milieukwaliteitsnormen met een buitenwettelijke basis ten aanzien van externe veiligheid waren onder andere afkomstig uit de circulaire CPR - 15 (1997) en de circulaire zonerings langs hoge druk aardgasleidingen (1984)

¹²² Spaans 2002, p. 236

¹²³ ABRvS 17 juli 2000, AB 2001, 98, r.o. 2.10, m.nt. JSt., eveneens ABRvS 13 mei 1997, BR 1997, 830 en M&R 1998, 5 m.nt. Van Geest en KB 28 oktober 1992, BR 1993, 205, m.nt. H.H. Bod

¹²⁴ Spaans 2002, p. 236

¹²⁵ KB 10 maart 1979, BR 1979, 419, m.nt. H.H. Bod en contrair KB 17 december 1987, Stb. 1987, 643, AB 1988, 388, m.nt. AWK en BR 1988, 278, m.nt. J. Wessel

¹²⁶ In de ruimtelijke ordening is tweesporigheid, geïntroduceerd door de commissie De Wolff, nog steeds het leidende principe. De verhouding tussen sector (externe veiligheid/milieu) en facet (ruimtelijke ordening) wordt als niet - hiërarchisch gezien. Centraal staat de gelijkwaardigheid van beide besluiten die uit het facet- spoor en het sector-spoor volgen

¹²⁷ Stb. 2004, 250, p. 17

¹²⁸ TK 1990/1991, 21 163, nr. 5, p. 45

Resumerend kan gesteld worden dat ten aanzien van de doorwerking van milieukwaliteitseisen in de WRO de nodige kanttekeningen kunnen worden gemaakt. In de komende hoofdstukken wordt, gelet op de hoofdvraag ten aanzien van mogelijkheden van verankering in het bestemmingsplan, de redenering van het Bevi gevolgd. Hierna wordt er dus vanuit gegaan dat doorwerking van milieukwaliteitseisen in de WRO, in het bijzonder in het bestemmingsplan, mogelijk is. Echter, hiermee is nog niets bepaald ten aanzien van de wijze van doorwerking. Indien milieukwaliteitsnormen worden toegepast bij de vaststelling van bestemmingsplannen, kan doorwerking op een tweetal manieren geschieden, te weten: indirecte en directe doorwerking.

Bij indirecte doorwerking van milieukwaliteitsnormen vertaalt de planvaststeller de milieukwaliteitsnormen in de in een bestemmingsplan neer te leggen ruimtelijke keuzen wat betreft de aan de grond toe te kennen bestemmingen. Aangezien dit in principe de strekking van de WRO is, doet indirecte doorwerking meer recht aan het systeem van de WRO.

Bij directe doorwerking van milieukwaliteitsnormen worden milieukwaliteitsnormen in de planvoorschriften van het bestemmingsplan opgenomen. Milieukwaliteitsnormen zijn dan niet verwerkt in de in het bestemmingsplan neergelegde keuzen. Daarentegen maken de milieukwaliteitsnormen dan wel deel uit van het bestemmingsplan en fungeren ze als toetsingsgrond bij bouwvergunningverlening op grond van art. 44 Ww. Veelal wordt in dit verband wat betreft de toetsing aan milieukwaliteitsnormen gesproken van een 'uitgesteld beslismoment'.¹²⁹ Met name bij het verlenen van bouwvergunningen aan bouwwerken die niet tevens Wm - vergunningplichtig zijn, maar wel effecten kunnen hebben op de milieukwaliteit, is directe verankering een optie. In die gevallen kan dan toch bij de verlening van de bouwvergunning aan de in het bestemmingsplan opgenomen milieukwaliteitseisen worden getoetst.

Vanuit Oranjewoud kan ter illustratie het volgende voorbeeld worden gegeven: in een bestemmingsplan is de vestiging van een (gas)opslagtank aan de rand van de plangrens toegestaan. Een opslagtank valt onder een 8.40 - AMvB en is niet Wm - vergunningplichtig. Tevens zijn er reeds woningen, dus kwetsbare objecten, grenzend aan de geprojecteerde vestiging van een (gas)opslagtank gerealiseerd. Bij verlening van een bouwvergunning voor de (gas)opslagtank dient getoetst te worden of voldaan wordt aan de risiconormen, die zijn opgenomen in het bestemmingsplan. Wordt niet voldaan aan de risiconormen, dient de bouwaanvraag te worden geweigerd.

Het onderscheid in indirecte en directe doorwerking is eveneens in de MvT van hoofdstuk 5 Wm terug te vinden: 'De vertaling van een milieukwaliteitseis in een bestemmingsplan kan op verschillende wijze vorm krijgen. Vaak zal de gestelde eis kunnen worden verwerkt in de ruimtelijke keuzen, met name de plaatsing van gevoelige en belastende functies ten opzichte van elkaar, die in het kader van de planvaststelling worden gemaakt. (...) Wanneer evenwel een volledige ruimtelijke vertaling bij de vaststelling van een bestemmingsplan om bepaalde redenen (onzekere factoren, flexibiliteit van het plan, aard van de eis) problemen oplevert, is het niet ondenkbaar dat (...) wordt besloten een milieukwaliteitseis in het plan op te nemen. Bij het nemen van beslissingen die worden getoetst aan het bestemmingsplan is de eis dan als zodanig onderdeel van het toetsingskader.'¹³⁰

Allereerst zal nader op de indirecte doorwerking (paragraaf 4.1.3) en vervolgens op de directe doorwerking (paragraaf 4.1.4) van milieukwaliteitseisen worden ingegaan. Daarbij komen de genoemde elementen uit *Figuur 7* uitgebreid aan de orde.

¹²⁹ Spaans 2002, p. 236

¹³⁰ TK 1988/1989, 21 163, nr. 3, p. 50

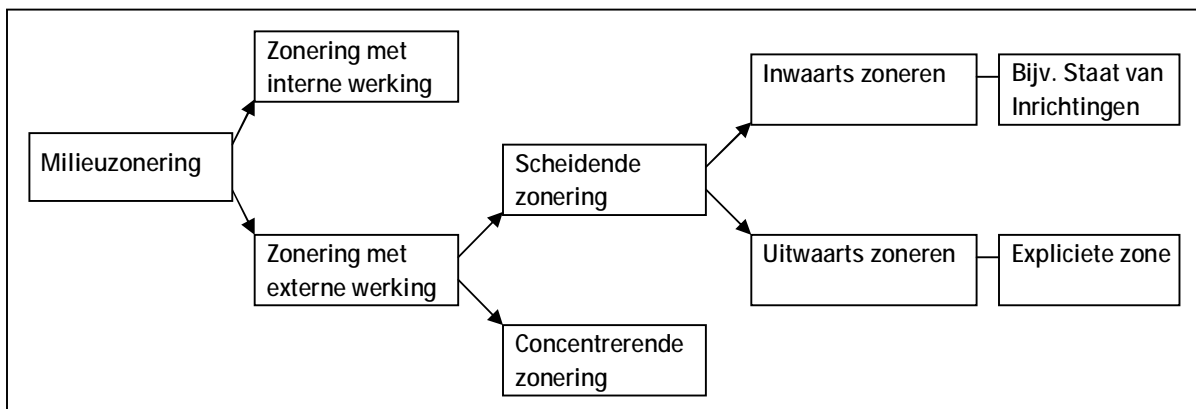
4.1.3 Indirecte doorwerking van milieukwaliteitseisen

Indirecte vertaling van milieukwaliteitseisen kan geschieden via milieuzonering. Milieuzonering is een techniek 'waarmee met het oog op milieuhygiënische belangen in een bestemmingsplan ruimtelijke begrensde gebieden als zones worden onderscheiden, gepaard gaande met het opleggen van beperkingen aan, of het verlenen van vrijheden ten aanzien van activiteiten en situaties binnen of aansluitend van die zones'.¹³¹ Struiksma geeft aan dat er twee hoofdvormen van milieuzonering zijn te onderscheiden:¹³²

1. zonering met interne werking, waarbij in de zone een bepaald regime wordt nagestreefd, primair met het oog op of ter wille van dat gebied. Te denken valt aan grondwaterbeschermingsgebieden, stiltegebieden en bodembeschermingsgebieden;
2. zonering met externe werking, waarbij in het gebied van de zone een bepaald regime wordt nagestreefd met het oog op of ter wille van *buiten* die zone gelegen objecten of gebieden. Te denken valt aan de geluidscontouren op grond van de Wet geluidhinder (Wgh) en de Luchtvaartwet.

Binnen zonering met externe werking kan weer onderscheid gemaakt worden tussen zonering gericht op concentratie en zonering gericht op ruimtelijke scheiding. Bij concentratie worden minder gewenste activiteiten binnen een bepaald gebied bijeengebracht. Bij scheidende zonering worden twee of meer verschillende slecht verenigbare ruimtelijke functies geconcentreerd in bepaalde gebieden waarbij tegelijkertijd een ruimtelijke scheiding wordt aangebracht.

Scheidende zonering kan weer worden onderverdeeld in uitwaartse en inwaartse zonering. Bij uitwaartse zonering wordt rondom een bedrijventerrein een zone vastgesteld. Binnen die zone gelden dan beperkende regels voor het vestigen en uitbreiden van milieugevoelige en milieubelastende activiteiten. Met inwaartse zonering wordt getracht de hinder van bedrijven te beperken door ze binnen een bedrijfsterrein een situering voor het schrijven die afhankelijk is van hun hinder. Hoe hinderlijker een bedrijf, hoe verder het van een milieugevoelige activiteit verwijderd moet blijven, aldus Struiksma.¹³³ Op inwaartse zonering ziet de bekende methode opgenomen in de brochure 'Bedrijven en milieuzonering' waarbij een Staat van Inrichtingen wordt gehanteerd. Een Staat van Inrichtingen bevat een lijst met bedrijfstypen waarvoor de te verwachten milieuhygiënische hinderlijkheid op een indicatieve wijze ruimtelijk inzichtelijk wordt gemaakt. Geur-, stof-, en geluidhinder en gevaar (calamiteit) worden uitgedrukt in een indicatieve afstand tussen een bedrijf en een rustige woonwijk. Voor luchtverontreiniging, verontreiniging van oppervlaktewater, verontreiniging van bodem en grondwater, verkeersaantrekkende werking en visuele hinder wordt de milieubelasting in de vorm van indices uitgedrukt, dat wil zeggen de mate van uitstraling van milieuvuiling (bronsterkte). Is er bijvoorbeeld sprake van een potentiële bodemverontreiniging en van een 'afstandsafhankelijke' milieubelasting, kan de bodemvervuiling reden zijn om de milieuzonering extra te accentueren door een grotere afstand aan te houden dan bij de desbetreffende milieubelastingsoort was aangegeven. De afstanden kunnen verschillen naar gelang de milieugevoeligheid van het betrokken gebied (zoals een centrumgebied). Benadrukt wordt dat dit *indicatieve* afstanden zijn. Onderstaand worden genoemde begrippen schematisch weergegeven.



Figuur 8 Hoofd- en subvormen van milieuzonering

¹³¹ Spaans 2002, p. 239

¹³² Struiksma, J., *Het systeem van het ruimtelijk ordeningsrecht*, Nijmegen, 2000, p. 255

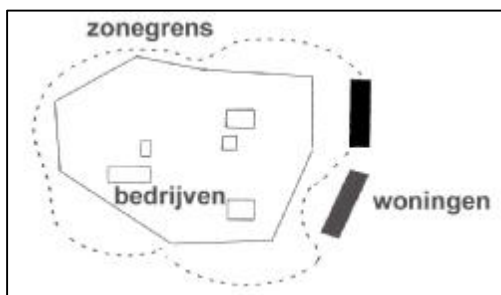
¹³³ Struiksma 2000, p. 261

Indirecte doorwerking van milieukwaliteitseisen kan geschieden via uitwaarts en/of inwaarts zoneren. Bij beide manieren wordt gestreefd naar een scheiding van milieubelastende (risicovolle) en milieugevoelige (risicogevoelige) bestemmingen. Indien er voor wordt gekozen om het plaatsgebonden risico te verankeren middels uitwaartse zoning, kan worden gedacht aan het vastleggen van een risicocontour of een veiligheidscontour (art. 14). Valt de keuze op inwaarts zoneren, dan gaat het om het vastleggen van enkel afstanden. Allereerst zal nader op de mogelijkheden in geval van uitwaarts zoneren en vervolgens van inwaarts zoneren worden ingegaan. Deze paragraaf wordt afgesloten met enkele algemene opmerkingen.

Uitwaarts zoneren in geval van het plaatsgebonden risico

Risicocontour

Uitwaarts zoneren in geval van het plaatsgebonden risico kan inhouden dat een risicocontour eventueel met de bijbehorende afstand, wordt vastgelegd in het bestemmingsplan (zie *Figuur 9*).



Figuur 9 Vereenvoudige weergave van uitwaarts zoneren
Bron: Struiksma 2000, p. 256

De (ontwerp)-bestemmingsplannen die ik gedurende mijn onderzoeksperiode ben tegengekomen, leggen op deze manier het plaatsgebonden risico vast. Het voordeel van uitwaarts zoneren in de vorm van contouren, is volgens Spaans dat het 'niet uitsluitend betekenis toe komt tijdens de totstandkoming van een bestemmingsplan, maar ook daarna. Daarin is ook de idee achter deze manier van zoning gelegen: gewaarborgd is dat de tijdens de totstandkoming aangebrachte indirecte doorwerking van milieukwaliteitsnormen niet (zonder meer) na vaststelling van dat plan door middel van vrijstelling wordt doorkruist'.¹³⁴

Een risicocontour kan op de plankaart en/of op een aparte milieukaart worden weergegeven, waarop meerdere milieuaspecten staan. Eveneens dient de risicovolle inrichting te worden aangeduid op de plankaart en/of milieukaart.

In de planvoorschriften dient te worden vermeld dat:

- § vestiging en uitbreiding van een Bevi - inrichting¹³⁵ is uitgesloten. Deze bepaling zal veelal binnen de bestemming 'Bedrijfsdoeleinden' worden opgenomen. Eveneens kan worden gedacht aan de bestemming 'Gemengde doeleinden' indien het hier ook bedrijfsdoeleinden betreft waar Bevi- richtingen onder kunnen vallen;
- § vestiging van nieuwe kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten binnen de 10⁻⁶ - risicocontour is uitgesloten. Bestemmingen die zich binnen de risicocontour bevinden, dienen deze (beperkt) kwetsbare objecten uit te sluiten;
- § optioneel:¹³⁶ burgemeester en wethouders kunnen vestiging van beperkt kwetsbare objecten binnen de 10⁻⁶ - risicocontour toestaan, mits sprake is van gewichtige redenen. Deze wijzigingsbevoegdheid dient te worden opgenomen bij bestemmingen gelegen binnen de 10⁻⁶ - risicocontour.

¹³⁴ Spaans 2002, p. 241

¹³⁵ Dat wil zeggen een risicovolle inrichting vallend onder het toepassingsbereik van het Bevi

¹³⁶ Indien geen wijzigingsbevoegdheid wordt opgenomen, impliceert dit voor beperkt kwetsbare objecten een even strikt regime als voor kwetsbare objecten. Voor beperkt kwetsbare objecten gelden in principe *richtwaarden*

In plaats van het expliciet opnemen van een risicocontour, suggereert de Handleiding externe veiligheid inrichtingen (hierna: Handleiding) dat ook kan worden gedacht aan een bestemming rondom de risicovolle inrichting, die noch risicovolle noch risicogevoelige objecten toestaat.¹³⁷ Deze bestemming vervult een bufferfunctie. Traditioneel werden deze bufferzones opgevuld met recreatie, akkerbouw of veeteelt. Echter, zo zijn recreatieterreinen beperkt kwetsbaar en kunnen zelfs kwetsbaar objecten zijn (zie *Figuur 2*).

Infomil geeft als mogelijke opvulling voor deze bufferzone de bestemming Groenvoorzieningen. Hier kan worden afgevraagd hoe vaak een dergelijke ruimte voor de bebouwingsvrije bestemming in de praktijk aanwezig is. Bovendien bestaat het gevaar dat deze buffer ook wordt 'opgevuld' met recreatieve elementen die niet als (beperkt) kwetsbaar object zijn aan te merken, zoals fiets- en wandelpaden en bankjes, maar daarentegen wel een aantrekkende werking op mensen kunnen veroorzaken. Veiligheid van deze mensen is dan niet gewaarborgd.¹³⁸

Veiligheidscontour (art. 14 Bevi)

Ingevolge art. 14 Bevi kan het Wm- bevoegd in overstemming met het WRO- bevoegd gezag besluiten tot een 'veiligheidscontour' voor niet - categoriale inrichtingen of voor een gebied waarin niet -categoriale inrichtingen zijn gelegen. Bij vaststelling van een veiligheidscontour kunnen, naast de risicocontour van het plaatsgebonden risico (art. 14 lid 1), ook beleidsmatige overwegingen worden betrokken (art. 14 lid 3), namelijk: voor de inrichting of het gebied relevante ontwikkelingen die redelijkerwijs kunnen worden verwacht, de mogelijke cumulatie van het plaatsgebonden risico ten gevolge van de aanwezigheid van andere risicovolle inrichtingen en de ruimtelijke mogelijkheden om het groepsrisico zoveel mogelijk te beperken. Op de voorbereiding van een besluit tot vaststelling van een veiligheidscontour is paragraaf 3.5.6. van de Awb van toepassing.

Wordt gekozen voor vaststelling van een veiligheidscontour, dan dient het bevoegd gezag er *zorg* voor te dragen dat de veiligheidscontour zodanig wordt vastgesteld dat binnen die contour geen (beperkt) kwetsbare objecten of niet-risicovolle inrichtingen zijn gelegen of geprojecteerd, tenzij deze een *functionele binding* hebben met de risicovolle niet - categoriale inrichtingen of met het gebied waarvoor de contour wordt vastgesteld (art. 14 lid 4 jo. art. 10 lid 2).¹³⁹ Voor functioneel gebonden objecten zijn de in het Bevi gestelde grens - en richtwaarden voor het plaatsgebonden risico *niet* van toepassing.

Essentieel in dit kader is de vraag wat onder een 'functionele binding' wordt verstaan. Een definitie hiervan ontbreekt in het Bevi of de NvT. Er worden wel voorbeelden gegeven. Functioneel gebonden objecten zijn volgens de NvT: 'een douanekantoor op een haven, 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. (...) Het begrip functionele binding moet in dat 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 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'.¹⁴⁰

¹³⁷ Infomil juni 2004, p. 57

¹³⁸ Het plaatsen van een speeltuin is eveneens een mogelijkheid, echter dit is wel een beperkt kwetsbaar object. Hierbij vraag ik me wel af wanneer sprake is van een 'speeltuin'. Het (her en der) plaatsen van enkele wipkippen (zijnde geen (beperkt) kwetsbare objecten) kan de nodige kinderen aantrekken en dus onbedoeld een hoger groepsrisico opleveren

¹³⁹ Vanuit Oranjewoud wordt opgemerkt dat oorspronkelijk de idee was om enkel te volstaan met het vaststellen van een veiligheidscontour, waarbij vestiging van (beperkt) kwetsbare objecten was uitgesloten

¹⁴⁰ Stb. 2004, 250, p. 76

Wat betreft de rechtsgevolgen van de vaststelling van een veiligheidscontour merkt de NvT op dat 'met de vaststelling van de veiligheidscontour aan een bedrijf of groep bedrijven extra uitbreidingsruimte [kan] worden gegeven. 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 de 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 om een Wm-vergunning voor een bedrijf ten behoeve waarvan de contour is vastgesteld en voor andere bedrijven in de omgeving daarvan (art. 10, lid 2, sub a) en voor besluiten in het kader van de WRO en art. 11 van de Woningwet, die betrekking hebben op het gebied rondom het bedrijf of de bedrijven waarvoor de contour is vastgesteld (artikel 10, lid 2, sub b).'¹⁴¹

Indien een veiligheidscontour in de praktijk wordt toegepast, kan mijns inziens het volgende onder meer worden opgemerkt. Allereerst schrijft het Bevi niet voor dat de veiligheidscontour verplicht dient te worden opgenomen in het bestemmingsplan. Thans zijn mij geen voorbeelden bekend van gemeenten die een veiligheidscontour hebben opgenomen in hun bestemmingsplannen of dat voornemens zijn. Het Bevi schrijft wel voor dat ingevolge art. 10 lid 2, sub 2 het WRO - bevoegd gezag¹⁴² er *zorg* voor dient te *dragen* dat bij vaststelling van een besluit als besluit in art. 5 lid 1 en 2 (zoals vaststelling van een bestemmingsplan), de bouw of vestiging van (beperkt) kwetsbare objecten niet is toegestaan, tenzij die objecten een functionele binding hebben. Afgevraagd kan worden waarom is gekozen voor de woorden 'zorg dragen voor'. Gelet op de in het Bevi gebruikte bewoordingen als 'in acht nemen', lijken de woorden 'zorg dragen voor' juridisch gezien veel zwakker.

Ten tweede zij opgemerkt dat een fundamentele en steeds terugkomende vraag is, wanneer precies sprake is van objecten met een 'functionele binding'. Mijns ziens is het begrip 'functionele binding' een lastige term die vatbaar is voor een breed grijs gebied van wanneer wel en niet meer sprake zal zijn van een functionele binding, waardoor tevens rechtsonzekerheid wordt gecreëerd. Immers, van belang is niet alleen de vraag of het object of bedrijf 'uit hoofde van haar functie' past bij het karakter van die bepaalde risicovolle bedrijven of dat gebied, maar eveneens telt de mate van kwetsbaarheid mee. Bovendien; wanneer past een functioneel gebonden object of bedrijf uit hoofde van haar functie bij het karakter van de desbetreffende inrichtingen of het desbetreffende gebied? Gaat daarbij om bijvoorbeeld een privaatrechtelijke (contractuele) verbinding, een puur economische binding of dient juist meer naar eisen voortkomend uit de Wm te worden gekeken?

¹⁴¹ Stb. 2004, 250, p. 76

¹⁴² Art. 10 lid 2 sub a heeft betrekking op het Wm- bevoegd gezag

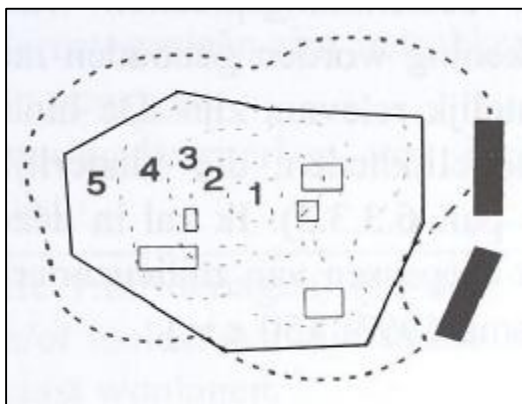
Inwaarts zoneren in geval van het plaatsgebonden risico

Bij inwaarts zoneren wordt gewerkt met het enkel vastleggen van afstanden. Daarbij kan in geval van categoriale inrichtingen volstaan worden met de afstanden, genoemd in het Revi. Voor niet-categoriale inrichtingen kan een afstand worden bepaald na het uitvoeren van een QRA. Spaans merkt over deze manier van zoneren op dat het hanteren van afstandsnormen als consequentie heeft dat als eenmaal het bestemmingsplan is vastgesteld, de aangebrachte milieuzonering met behulp van afstandsnormen niet meer expliciet is terug te vinden.¹⁴³ Milieuzonering komt slechts tot uitdrukking in de aan de grond toegekende bestemmingen, dat wil zeggen de situering van milieubelastende en milieugevoelige functies ten opzichte van elkaar. Spaans geeft verder aan dat 'de idee achter het op deze manier gebruik maken van de techniek milieuzonering, is dat zolang door de planopsteller de voorgeschreven afstanden tijdens de totstandkoming van een plan in acht worden genomen, met de in dat plan neergelegde ruimtelijke keuzen wordt voldaan aan de achterliggende milieukwaliteitsnormen. Dit is een juridische fictie: de daadwerkelijke belasting van de milieukwaliteit is immers van zoveel verschillende (externe) factoren afhankelijk, dat niet is uitgesloten dat het in acht nemen van de afstandsnormen in feitelijke zin onvoldoende blijkt om te voldoen aan de aan de afstandsnormen ten grondslag liggende milieu(kwaliteits)normen'.¹⁴⁴

De Handleiding geeft ten aanzien van inwaarts zoneren de volgende optie aan: 'Binnen de bestemming 'Bedrijven' kan (op de plankaart) worden aangegeven dat op bepaalde gedeelten van het bestemmingsvlak slechts met name genoemde categorieën bedrijven of activiteiten die met die categorieën overeenkomen, zijn toegestaan. Op deze wijze ontstaat een bedrijventerrein met zones. De zones worden dan zo vastgesteld dat de categorie met de meest risicovolle bedrijven op de grootste afstand – conform de afstanden uit het besluit – van de kwetsbare objecten wordt geplaatst. Bij het bestemmingsplan wordt vervolgens een bedrijvenstaat opgenomen, waarin de verschillende bedrijfscategorieën en typen zijn genoemd. Deze bedrijfscategorieën dienen aan te sluiten bij de inrichtingen die in het besluit worden opgesomd, om doorwerking van het besluit te verzekeren'.¹⁴⁵

Hier wordt dus aansluiting gezocht bij het systeem van een Staat van Inrichtingen. Hoewel het aspect externe veiligheid eveneens is verwerkt in de afstanden genoemd in de VNG-brochure, kan niet van deze afstanden worden uitgegaan omdat de gegeven afstanden uit het Revi voor categoriale inrichtingen leidend zijn. Tevens is het verschil tussen de VNG-afstanden en de werkelijke risicoafstanden vaak zeer groot.¹⁴⁶

Bij bedrijventerreinen kan inwaarts zoneren een optie zijn. Daarbij vraag ik wel af wanneer het gaat om verscheidene zones waarin plaatsing van (beperkt) kwetsbare objecten is uitgesloten of hiermee niet veel leemten op het bedrijventerrein ontstaan die lastig economisch opvulbaar zijn. Zo is plaatsing van grote kantoren (meer dan 1500 m²) uitgesloten. Vestiging van kleinere kantoren is wel mogelijk maar zal een toename van het groepsrisico tot gevolg hebben.



Aan elke zone is een nummer toegekend, waarbij geldt dat in zone 1 de meest risicovolle inrichtingen zich mogen vestigen en in zone 5 de minst risicovolle inrichtingen. Voor verklaring van de overige aanduidingen zie *Figuur 9*.

Figuur 10 Vereenvoudigde weergave van inwaartse met uitwaartse zonering

Bron: Struiksma 2000, p. 257

¹⁴³ Deze manier van zoneren vindt veelal in geval van stankcirkels plaats

¹⁴⁴ Spaans 2002, p. 239. Overigens kan worden opgemerkt dat standaardisering van de belasting van de milieukwaliteit op welke manier van zoneren dan ook, altijd wel gevallen zal opleveren waarbij de lokale milieukwaliteit niet optimaal is

¹⁴⁵ Infomil juni 2004, p. 57

¹⁴⁶ Referentie: Oranjewoud

Enkele algemene opmerkingen

§ *Het uitsluiten van illegaal gebruik*

Indien een nieuw bestemmingsplan wordt opgesteld, is het goed mogelijk dat er al reeds mogelijke (beperkt) kwetsbare objecten in het plangebied zijn gevestigd. Belangrijk in dit kader is de vraag wanneer precies sprake is van een kwetsbaar dan wel beperkt kwetsbaar (bestaand) object. Zoals aangegeven in paragraaf 3.3.2, is het daadwerkelijke legale gebruik doorslaggevend. Hier zij wederom opgemerkt dat dit naar mijn mening niet uit het Bevi of de NvT blijkt.

Overigens, indien er van uit wordt gegaan dat wel duidelijk uit het Bevi blijkt dat illegaal gebruik wordt uitgesloten, kan worden afgevraagd of hier wel volledig recht wordt gedaan aan de strekking van het Bevi. Immers het beschermen van *mensen* staat voorop. Het uitsluiten van bepaalde mensen van bescherming lijkt hier dan niet op zijn plaats.¹⁴⁷

Daarnaast kan worden gesteld dat het bestemmingsplan juist een belangrijke centrale functie heeft: een burger mag en moet er van kunnen gaan dat alle relevante regels in een bestemmingsplan zijn verwerkt. Mijns inziens is het daarom raadzaam in het bestemmingsplan zelf illegaal gebruik uit te sluiten onder het overgangsrecht. Hierbij kan worden afgevraagd of het zomaar mogelijk is de regelgevende bevoegdheid in bestemmingsplannen te beperken en of hiervoor geen wettelijke grondslag in de WRO is vereist. Overgangsrecht wordt in jurisprudentie gezien als een uiting van het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel. Zo is het overgangsrecht van toepassing op onder het oude bestemmingsplan zonder bouwvergunning opgerichte bouwwerken en eveneens valt het verboden gebruik onder de beschermende werking van het overgangsrecht. Daarmee wordt gedoeld op het feit dat illegale bouwwerken mogen blijven staan en zelfs onder het nieuwe bestemmingsplan, met bouwvergunning, mogen worden uitgebreid, veranderd of herbouwd (in geval van een calamiteit). Ook bestaand illegaal gebruik mag worden voortgezet en gewijzigd, mits de aard van de afwijking niet wordt vergroot. De Kroon wilde, vooral gelet op de rechtszekerheid, niets weten van een beperking van het overgangsrecht (via het bestemmingsplan).¹⁴⁸ Daarentegen lijkt de Afdeling hier wel wat willender tegenover te staan. De Afdeling heeft in enkele uitspraken aanvaard dat het overgangsrecht wordt beperkt tot het gebruik dat niet reeds onwettig was onder het oude bestemmingsplan. Alleen het gebruik dat onder een (voor)vorig bestemmingsplan onder het overgangsrecht viel en dus rechtmatig was, mag dan onder het huidige plan worden gecontinueerd.¹⁴⁹ Een formeel wettelijke grondslag in de WRO voor het aanbrengen van beperkingen in het overgangsrecht lijkt hiervoor niet nodig te zijn.

De enige effectieve manier om deze problematiek van het overgangsrecht te omzeilen, lijkt het tijdig wraken van verboden gebruik en bouwwerken door middel van aanschrijving van bestuursdwang. Mijns inziens betekent tijdig wraken, wraken ten tijde van inwerkingtreding van het Bevi (oktober 2004).

§ *Begripsbepalingen risicovolle inrichting en (geprojecteerde) (beperkt) kwetsbare objecten*

In de begripsbepalingen dient te worden aangegeven wat onder van een risicovolle (Bevi) inrichting, kwetsbaar object en beperkt kwetsbaar object wordt verstaan. Eveneens dient een definitiebepaling van *geprojecteerde* (beperkt) kwetsbare objecten te worden opgenomen. Het NIROV geeft in haar supplement van juni 2004 voorbeelden van enkele begripsbepalingen aan. Zo luidt de definitie van 'kwetsbaar object': 'een object waarvoor ingevolge het Besluit Externe Veiligheid Inrichtingen een grenswaarde voor het risico c.q. een risico-afstand tot een risicovolle inrichting is bepaald, die in acht genomen moet worden'.¹⁵⁰

Het gevaar van het opnemen van deze bepaling is dat er een zogenaamde dynamische verwijzing is ingebouwd. Een verandering in het Bevi leidt automatisch tot een verandering van de inhoud van het bestemmingsplan. Gelet op rechtszekerheid dient een peildatum, bijvoorbeeld de datum van het vastgestelde bestemmingsplan, bij de verwijzing te worden vermeld en eventueel ook de datum van het van kracht worden

¹⁴⁷ Wellicht kan afgevraagd worden of hier niet in strijd met het Europese recht wordt gehandeld. Hoewel het recht van eenieder op bescherming van het leefmilieu nooit is vastgelegd in 'harde' mensenrechtenverdragen, wordt dit wel erkend. Via een 'omweg' kan het recht op een leefbaar milieu worden aangevochten, zoals via art. 8 EVRM (recht op privacy en gezinsleven). Echter, het HvJ EG hanteert hiertoe wel strikte eisen. Het voert nu te ver om hier nader op in te gaan

¹⁴⁸ Zoals KB 6 februari 1992, AB 1992, 407, m.nt. AWK, BR 1992, 459, m.nt. H.H. Bod

¹⁴⁹ ABRvS 15 april 1996, BR 1996, 571, m.nt. de Vries, Gst. 7060, 7, m.nt. J.M.H.F. Teunissen (Etten-Leur) en ABRvS 13 mei 1997, BR 1997, 830, m.nt. de Vries

¹⁵⁰ NIROV, sectie Ruimtelijk Beleid en recht, *Het Bestemmingsplan en het Besluit externe veiligheid inrichtingen*, supplement 2004-1, Leergang Op dezelfde leest, Den Haag, juni 2004, p. 29

of betreffende versie van het Bevi. Echter, het enkel raadplegen van het bestemmingsplan beantwoordt in dit geval nog niet de vraag welke objecten het exact betreft.

Om direct duidelijkheid te verschaffen over welke objecten worden bedoeld en gelet op de rechtszekerheid, lijkt het mijns inziens raadzaam om het volgende op te nemen:

- Geef aan welke objecten als beperkt kwetsbaar en als kwetsbaar worden aangemerkt. Hiertoe kan *in beginsel* aansluiting worden gezocht bij het Bevi. Daarbij dient wel opgemerkt te worden dat genoemde (beperkt) kwetsbare objecten een niet - limitatieve opsomming betreft gelet op het woord 'zoals'. Het staat het bevoegd gezag vrij om voor niet - genoemde objecten een eigen afweging te maken en om een beperkt kwetsbaar als een kwetsbaar object te behandelen. Hiervoor is geen kader gesteld. Formulering van welke objecten als beperkt kwetsbaar en kwetsbaar moeten worden gezien, dient dus zorgvuldig te geschieden. Het klakkeloos overnemen van de opsomming in het Bevi, inclusief het woord 'zoals' in een bestemmingsplan zal, gelet op de rechtszekerheid, bij de bestuursrechter sneuvelen;¹⁵¹
- Vermeld eveneens wat onder geprojecteerde (beperkt) kwetsbare objecten wordt verstaan;
- Vermeld de gebruikte versie van het Bevi. Thans volstaat de datum van inwerkingtreding.

§ *Het toelaten en uitsluiten van (beperkt) kwetsbare objecten: object versus bestemming*

Zoals reeds is aangegeven, kan onder andere worden bepaald dat de bestemmingen die zich binnen de 10⁻⁶ -risicocontour bevinden, de (beperkt) kwetsbare objecten dienen uit te sluiten. Echter, hier zij opgemerkt dat deze objecten binnen vele verschillende bestemmingen kunnen voorkomen en dat een bestemming zich veelal slechts binnen zekere grenzen kan uitlaten over de situering van een object. De gegeven afstandseisen in het Bevi zijn immers gerelateerd aan een 'object'. Over het algemeen kunnen afstandseisen slechts gerelateerd worden aan een bestemmingsgrens, bebouwingsgrens of eventueel een andere grenslijn. Hier is dan ook een spanning waarneembaar: het Bevi redeneert vanuit een object, wat neer komt op inrichtingsniveau, terwijl het bestemmingsplan redeneert vanuit bestemmingen, waardoor het abstractieniveau hoger ligt.

Deze spanning is nog sterker waarneembaar wanneer sprake is van een globaal bestemmingsplan, welke veelal door gemeentes wordt gehanteerd. Uiteraard kan via art. 11 WRO nadere uitwerking van het globale bestemmingsplan plaatsvinden, maar hieraan zijn wel beperkingen verbonden. Bepalingen omtrent nadere eisen dienen voldoende objectief begrensd te zijn. Duidelijk moet zijn waarover nadere eisen kunnen worden gesteld. Zo kunnen nadere eisen alleen gesteld worden op punten waarover het moederplan, dus in casu het globaal bestemmingsplan, reeds basiseisen bevat. Eveneens geldt dat 'nadere eisen [alleen] kunnen worden gebruikt om een bij recht in de voorschriften geboden ruimte, de basiseis, in een concreet, incidenteel geval nader te beperken', aldus het NIROV.¹⁵² In een globaal bestemmingsplan dient dus de nodige uitwerking van het Bevi te hebben plaatsgevonden. De vraag is of een zinvolle uitwerking in dat stadium al mogelijk is. Overigens kunnen dezelfde opmerkingen bij een globaal eindplan en de nadere uitwerking via art. 15 WRO worden geplaatst.

§ *Verkleuring van (beperkt) kwetsbare objecten*

Een ander probleem is 'verkleuring' van beperkt kwetsbare objecten naar kwetsbare objecten en andersom. Stel een klein kantoor (1500 m²) is conform het vigerend bestemmingsplan gevestigd. Op dat moment betreft het een beperkt kwetsbaar object en geldt in een nieuwe situatie een richtwaarde van 10⁻⁶. Uitbreiding van het kantoor waardoor het groter dan 1500 m² wordt, leidt ertoe dat het een kwetsbaar object wordt, waarvoor een grenswaarde van 10⁻⁶ geldt welke in *acht* genomen moet worden. Wanneer in de planvoorschriften niet is vastgelegd dat een kantoor maximaal 1500 m² mag zijn, kunnen onbewust de nodige ruimtelijke complicaties ontstaan. Dit kan zeker een probleem zijn bij globale bestemmingsplannen. Hierdoor kunnen onbedoeld saneringssituaties bij de risicobron ontstaan. Het nemen van bronmaatregelen in het kader van de Wm-vergunning zal de rechtszekerheid van de Wm- vergunninghouder niet ten goede komen.

¹⁵¹ Objecten met hoge infrastructurele waarde (zoals een telefooncentrale) verdienen bescherming indien dit wegens de *aard* van de gevaarlijke stof noodzakelijk is (art. 1 Bevi). Ter illustratie: indien een telefooncentrale wordt getroffen door ammoniakwolk, heeft dit geen effecten op het object zelf, de telefooncentrale. Dit in tegenstelling bij een gasontploffing. Wederom onderstreept dit de opmerking dat zorgvuldig moet worden gekeken of en zo ja, welke objecten met een hoge infrastructurele waarde in de definitiebepalingen moeten worden opgenomen

¹⁵² NIROV, *Leergang Op dezelfde leest II*, Standaardisering van bestemmingsplanvoorschriften, Alphen aan den Rijn, 1996, p. 31

§ *Nieuwe en bestaande (beperkt) kwetsbare objecten*

Het Bevi maakt onderscheid tussen de aan te houden veiligheidsafstanden in geval van nieuwe en bestaande objecten. Bij het opstellen van een nieuw bestemmingsplan kan vestiging van nieuwe (beperkt) kwetsbare objecten worden uitgesloten. Echter, veelal zal er tevens sprake zijn van reeds bestaande (beperkt) kwetsbare objecten. Er van uitgaande dat aan eventuele saneringsverplichtingen is voldaan, geldt voor bestaande objecten een soepeler regime (zie *Figuur 3*), waardoor de aan te houden veiligheidsafstanden kunnen verschillen. In het bestemmingsplan daarentegen wordt doorgaans geen onderscheid gemaakt tussen de bestemming van bestaande en nieuwe objecten. Vanuit ruimtelijk perspectief bezien is een dergelijk onderscheid ook nauwelijks relevant,¹⁵³ tenzij mijns inziens als gevolg van die verschillende risicocontouren er duidelijke ruimtelijke consequenties waarneembaar zijn. In een dergelijk geval kan wellicht in bepaalde gedeeltes van het bestemmingsvlak worden aangegeven (middels arcering) waar bestaande objecten zijn gelegen.

§ *Geen verplichting opstellen bestemmingsplan voor bebouwde kom*

Tot slot kan worden opgemerkt dat op grond van de huidige WRO geen verplichting bestaat tot het opstellen van bestemmingsplannen voor de bebouwde kom. Zodoende kan geen uitvoering worden gegeven aan het Bevi, terwijl het toepassingsbereik van het Bevi, gelet op de relatie met (beperkt) kwetsbare objecten, vooral gelegen is binnen de bebouwde kom. Ingevolge art. 10 WRO is de gemeenteraad verplicht voor het gebied dat niet tot de bebouwde kom behoort, dus het buitengebied, een bestemmingsplan vast te stellen. Deze verplichting geldt thans niet voor de bebouwde kom. Overigens zal met de komst van de nieuwe WRO, de Wro, hierin wel verandering in komen. Dan dient een gemeente voor het *gehele* grondgebied één of meer bestemmingsplannen vast te stellen.

¹⁵³ DHV Milieu en Infrastructuur BV, *Doorwerking extern veiligheidsbeleid in de Wm- vergunning en de ruimtelijke ordening*, dossieronderzoek bij gemeenten en provincies, in opdracht van het ministerie van VROM, 1999, p. 40

4.1.4 Directe doorwerking van milieukwaliteitseisen

Bij directe doorwerking van milieukwaliteitseisen worden de normen in de planvoorschriften in het bestemmingsplan opgenomen. Spaans schetst een aantal situaties waarbij een volledige verwerking van relevante milieukwaliteitsnormen aan grond toe te kennen bestemmingen bij het vaststellen van het bestemmingsplan niet of niet goed mogelijk is. Hiervan kan sprake zijn wanneer de aan grond toe te kennen bestemming met het oog op de flexibiliteit zodanig ruim omschreven wordt dat door de planopsteller niet of onvoldoende op voorhand kan beoordelen welke gevolgen het toegestane gebruik van die grond zal hebben voor de milieukwaliteit. Of wanneer het in milieuhygiënische zin, bijvoorbeeld vanwege de transmissie, onmogelijk is de van een door de bestemming toegelaten gebruik te verwachten milieubelasting, voldoende ruimtelijk inzichtelijk te maken, aldus Spaans.¹⁵⁴

Als voordelen van directe doorwerking van milieukwaliteitsnormen in het bestemmingsplan noemt Spaans:¹⁵⁵

- § Bij het maken van een locatiekeuze ten aanzien van een bron te duchten milieubelasting kan meer expliciet worden getoetst aan relevante milieukwaliteitsnormen. Zeker wanneer voor 8.40 AMvB - inrichtingen¹⁵⁶ of voor bronnen van milieubelasting die geen milieuvergunning nodig hebben of niet onder de algemene regels vallen, enkel een bouwvergunning en/of een aanlegvergunning¹⁵⁷ behoeven. Spaans geeft aan dat 'op grond van de uitkomsten van de toetsing aan de in het bestemmingsplan opgenomen milieukwaliteitsnormen, het bevoegd gezag kan beargumenteren dat vestiging van de betrokken inrichting of bron op de ene locatie bouwvergunning [wordt geweigerd] en voor de andere locatie bouwvergunning [wordt verleend]';¹⁵⁸
- § De in de milieukwaliteitsnorm voorgeschreven milieukwaliteit kan nauwkeuriger dan bij indirecte doorwerking als toetsingsgrond worden gebruikt. Normen zijn immers niet verwerkt in ruimtelijke keuzen, dat wil zeggen aan de grond toe te kennen bestemmingen. Volgens Spaans brengt zich dit met mee dat 'de toelaatbaarheid van nieuwe milieugevoelige activiteiten in het plangebied, ook nauwkeuriger kan worden beoordeeld (uiteraard voor zover milieukwaliteitsnormen op zodanige wijze in het bestemmingsplan worden opgenomen, dat een dergelijke toetsing mogelijk is). Zo'n nauwkeuriger beoordeling zou een lichtvaardig toestaan van, bijvoorbeeld, oprukkende woningbouw kunnen voorkomen';¹⁵⁹
- § Opname van milieukwaliteitsnormen in bestemmingsplannen kan er toe leiden dat het gebiedsgerichte milieubeleid op gemeentelijk niveau beter inzichtelijk wordt gemaakt. Dit argument geldt met name voor gebiedsgerichte milieukwaliteitsnormstelling.

Nog afgezien van Kroonjurisprudentie (zie hierna) leidt directe opname van milieukwaliteitsnormen in het bestemmingsplan eveneens tot een aantal knelpunten. Hiertoe kunnen onder andere worden genoemd:

- § Spaans merkt op dat 'met directe werking op zich niet is verzekerd dat ten aanzien van het milieu onoverkomelijke problemen zijn te verwachten omdat de in het bestemmingsplan neergelegde ruimtelijke keuzen ten aanzien van de bestemming van grond de relevante milieukwaliteitsnormen niet zijn verwerkt. Daarentegen is, althans in theorie, verzekerd dat onoverkomelijke problemen ten aanzien van het milieu binnen het plangebied niet zullen voordoen omdat bij iedere bouwvergunningverlening afzonderlijk aan de relevante milieukwaliteitsnormen zal moeten worden getoetst'.¹⁶⁰
- § Dubbele toetsing, welke mogelijk tot verschillende uitkomsten kan leiden. Indien voor een bouwwerk zowel een Wm-vergunning als een bouwvergunning nodig is, is sprake van dubbele toetsing. Het is niet uitgesloten dat het Wm-bevoegd gezag en het WRO - bevoegd gezag tot verschillende uitkomsten ten aanzien van de toelaatbaarheid van vestiging van een risicovolle inrichting kunnen komen;

¹⁵⁴ Spaans 2002, p. 241

¹⁵⁵ Spaans 2002, p. 244 - 245

¹⁵⁶ Hetzij opgemerkt dat 8:40 AMvB- inrichtingen momenteel nog niet onder het Bevi vallen. Thans wordt onderzocht of deze inrichtingen onder het toepassingsbereik van het Bevi moeten vallen

¹⁵⁷ Of een aanlegvergunning noodzakelijk is, dient te worden afgeleid uit het van toepassing zijnde bestemmingsplan

¹⁵⁸ Spaans 2002, p. 244

¹⁵⁹ Spaans 2002, p. 245

¹⁶⁰ Spaans 2002, p. 241

§ Inrichtingen waarvoor binnen het milieubeleid bewust algemene regels zijn gesteld, worden via toetsing van milieukwaliteitsnormen toch aan een zeker individuele milieuhygiënische toetsing onderworpen, aldus Spaans. Spaans merkt ter nuancering op dat de toetsing uitsluitend ziet op de locatiekeuze en dat een dergelijke toetsing, zij minder expliciet, ook plaatsvindt ingeval van indirecte doorwerking.¹⁶¹

Zoals in paragraaf 4.1.2 is aangegeven, behoort het belang van de bescherming van het milieu tot de belangen die bij de vaststelling van het bestemmingsplan moeten worden meegewogen. Uit paragraaf 4.1.2 blijkt eveneens dat de MvT van de Wm directe opname van milieukwaliteitsnormen in een bestemmingsplan niet ondenkbaar acht,¹⁶² terwijl in de literatuur wordt gesteld dat art. 10 WRO, kijkend naar uitspraken van de Kroon, geen ruimte biedt om milieukwaliteitsnormen direct in het bestemmingsplan op te nemen.

De bekendste uitspraak is de kroonuitspraak inzake het bedrijventerrein bij de Eemshaven.¹⁶³ Realisering van bedrijfsbebouwing was verbonden aan de voorwaarde 'dat de concentratie van *alle* [cursivering auteur] op het industrieterrein geëmitteerde [uitgestoten] stoffen in de buitenlucht zodanig dient te zijn, dat ter plaatse van de op de plankaart aangegeven immissiegrens met inbegrip van de op deze grens reeds aanwezige concentratie van stoffen samen met de concentratie van de grond van dit bestemmingsplan toegelaten bedrijven bepaalde nader aangegeven waarden niet worden overschreden', aldus de Kroon. De aangegeven waarden in de planvoorschriften waren maximale concentratiewaarden voor zwaveldioxide, roet en koolmonoxide in de vorm van grenswaarden. De Kroon oordeelde dat het al dan niet toelaatbaar zijn van een bedrijf door deze manier van normstelling mede afhankelijk is van de door het bedrijf toegepaste productiewijze en door andere bedrijven toegepaste technieken. Hierdoor is de rechtszekerheid in het geding. Het bezwaar richt zich met name op de manier *waarop* de normering in de planvoorschriften is vormgegeven. Kijkend naar de risiconormen uit het Bevi, kan worden geconstateerd dat deze normen gelden ten aanzien van één inrichting en niet voor een geheel bedrijventerrein.¹⁶⁴ Het voldoen aan de risiconormen wordt niet afhankelijk gesteld van door andere bedrijven toegepaste technieken.

Daarnaast oordeelde de Kroon dat 'de Wet op de Ruimtelijke Ordening geen grondslag biedt voor niet rechtstreeks op het gebruik van de grond en gebouwen, c.q. het uitvoeren van werken en werkzaamheden gerichte normen, die veeleer betrekking hebben op het oprichten, in werking brengen en in werking houden van eventueel op de grond en in de gebouwen te vestigen bedrijven en de uit de hoofde van andere wettelijke regelingen daarvoor vereiste vergunningen'.¹⁶⁵ Eveneens oordeelde de Kroon: 'Een zoneringssysteem waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen verschillende soorten industriële bestemmingen, met elk een eigen regime voor de toelaatbaarheid van bedrijven, is in beginsel aanvaardbaar'. Deze uitspraak vormde een bevestiging van het reeds eerder door de VNG ontwikkelde systeem van een Staat van Inrichtingen.¹⁶⁶

Toch kan bij het oordeel van de Kroon een kanttekening worden geplaatst. Afgevraagd kan worden of de Afdeling vandaag de dag nog een even rigide standpunt in zal nemen als destijds de Kroon deed. Aanleiding hiertoe vormt een uitspraak in 2003 over het zwembad Trinitas in de gemeente Heerhugowaard.¹⁶⁷ Hierin werd een direct doorwerkende geluidsnorm voor een buitenbad voor peuters in een bestemmingsplan aanvaard. Daarmee stond de Afdeling toe dat in een planvoorschrift een onderwerp werd geregeld dat niet direct betrekking heeft op het gebruik van de grond en opstellen maar wel indirect verband daarmee heeft. Onduidelijk is of hier een voorzichtige andere lijn is te constateren of als een uitzondering moet worden gezien. Zo viel het buitenbad buiten de reikwijdte van het Besluit horeca-, sport- en recreatieinrichtingen en kon het evenmin gelijk worden gesteld met een 'gewoon' niet - overdekt zwembad uit de VNG-brochure 'Bedrijven en Milieuzonering'.

¹⁶¹ Spaans 2002, p. 244

¹⁶² TK 1988/1989, 21 163, nr. 3, p. 50

¹⁶³ contrair KB 17 december 1987, Stb. 1987, 643, AB 1988, 388, m.nt. AWK en BR 1988, 278, m.nt. J. Wessel

¹⁶⁴ Wellicht kan worden gesteld dat dit wel geldt in geval van toepassing van art. 14 Bevi (het neerleggen van een veiligheidscontour)

¹⁶⁵ Dit had de Kroon reeds bepaald in KB 10 maart 1979 (Bestemmingsplan Maasvlakte), BR 1979, 419, r.o. 17, m.nt. H.H. Bod

¹⁶⁶ In 1986 is de VNG- brochure 'Bedrijven en milieuzonering', het zogenaamde 'Groene boekje', voor het eerst verschenen. In KB Maasvlakte en Hefshuizen werden zowel het positief als het negatief stelsel goedgekeurd

¹⁶⁷ ABRvS 25 juni 2003, AB 2003, 380, m.nt. JSt.

Van Geest vermoedt eveneens dat de rechter genuanceerder zal oordelen dan de Kroon.¹⁶⁸ Aanknopingspunt hiervoor is een uitspraak over luchtverontreiniging in de nabijheid van het bestemmingsplangebied.¹⁶⁹

Overigens geeft de Handleiding ten aanzien van opname van risiconormen in het bestemmingsplan aan dat 'op grond van jurisprudentie directe doorwerking van risiconormen in het bestemmingsplan (opnemen van normen in de voorschriften) niet [is] toegestaan. Het belangrijkste bezwaar is dat opname van risiconormen impliceert dat besluitvorming ten aanzien van die normen wordt uitgesteld tot op het moment van de verlening van de bouwvergunning. Dit is in strijd met het systeem van de Wet op de Ruimtelijke Ordening'. Echter, dit door de Handleiding aangegeven bezwaar volgt geheel *niet* uit de uitspraken inzake Eemshaven en Maasvlakte. Of het 'uitgesteld beslismoment' inderdaad leidt tot strijd met het systeem van de WRO is mijns inziens nog maar de vraag. Voorzover ik weet, is hierover geen jurisprudentie voorhanden.

De toekomst zal moeten uitwijzen of de Afdeling definitief een andere koers gaat varen. Of de nieuwe WRO, de *Wro*, goede perspectieven biedt op een directe doorwerking van milieukwaliteitsnormen in het bestemmingsplan, staat in de volgende paragraaf (4.1.5) centraal.

¹⁶⁸ Van Geest, H. J.A.M., *Ruimtelijke ordening en milieubeheer: it takes two to tango*, in: Omgaan met risico's in het milieu en ruimtelijke ordeningsrecht, 2001, nr. 6, p.53

¹⁶⁹ ABRvS 2 januari 2001, zaaknr. 01.98.0677/1. In casu betrof het luchtverontreiniging ten gevolge van een buiten het bestemmingsplangebied gelegen rijksweg. Hieraan hadden GS geen aandacht besteed. Dit hadden GS, volgens de Kroon, wel moeten doen omdat het hier een 'planologisch relevant aspect' betrof. Door het koppelen van luchtkwaliteit aan ruimtelijke plannen is het plannen van gevoelige bestemmingen in gebieden met een goede luchtkwaliteit en gevoelige bestemmingen juist te weren uit de gebieden met een te hoge belasting aan luchtverontreiniging. Van Geest 2001, p. 48

4.1.5 Milieukwaliteitseisen en de toekomstige Wro

In deze paragraaf staat de vraag centraal of het voorontwerp Wro een voldoende juridische grondslag voor directe verankering van milieukwaliteitseisen in het bestemmingsplan biedt.

Blijkens de considerans van het voorontwerp - Wro lijkt sprake te zijn van een verruimde reikwijdte ten opzichte van de huidige WRO: 'Alzo Wij in overweging genomen hebben dat het, ter bevordering van een duurzame ruimtelijke kwaliteit (...). Ruimtelijke kwaliteit duidt in principe op een breder begrip dan ruimtelijke ordening en impliceert de zorg voor het belang van de bescherming van het milieu.

Ook uit de redactie van art. 3.1 Wro kan, gelet op de bewoordingen 'in elk geval', worden opgemaakt dat sprake is van een verruiming, in die zin dat ook andere regels, met name afkomstig uit milieuwetgeving, in het bestemmingsplan kunnen worden opgenomen. Zo luidt art. 3.1, lid 1 Wro: 'De gemeenteraad stelt voor het gehele grondgebied van de gemeente een of meer bestemmingsplannen vast, waarbij ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening de bestemming van de in het plan begrepen grond wordt aangewezen en met het oog op die bestemming regels worden gegeven. Deze regels betreffen in elk geval regels omtrent het gebruik van de grond en van de zich daarop bevindende bouwwerken'.

Toegespitst op de doorwerking van milieukwaliteitsnormen naar bestemmingsplannen stelt de MvT dat: 'De redactie van artikel 3.1 het ook mogelijk [maakt] een betere relatie te leggen tussen de ruimtelijke ordening en het beleidsterrein van milieu. Er is een ontwikkeling in de jurisprudentie kenbaar, waaruit blijkt dat in een bestemmingsplan ruimte is voor milieubelastingnormen.¹⁷⁰ De regering acht het denkbaar dat in bestemmingsplannen wettelijke (milieu-)kwaliteitsnormen worden opgenomen, die op grond van de wet of de jurisprudentie (vrijwel) volledig bindend zijn.¹⁷¹ Aan de hand daarvan kan de toelaatbaarheid van bepaalde vormen van gebruik van de grond en/of bouwwerken worden getoetst. Het is ook denkbaar dat een bestemmingsplan andere dan de bedoelde kwaliteitsnormen bevat, die strekken ter bescherming van het milieu.'¹⁷² Daarbij merkt de MvT tevens op dat: 'de kwaliteitseisen en gebruiksbepalingen uiteindelijk altijd op de een of andere wijze zullen moeten kunnen worden vertaald in ruimtelijke maatregelen en regels die passen binnen het bestemmingsplan. De aard van het bestemmingsplan brengt met zich mee dat bepalingen kunnen worden opgenomen voorzover zij relevant zijn voor de fysieke leefomgeving, derhalve een «fysiek element» bevatten. Daarbij kan worden gedacht aan bepalingen, gericht op het realiseren van een bepaald type woonmilieu, sociale veiligheid, beeldkwaliteit of duurzaam bouwen'.

Uit bovenstaande citaten valt mijns inziens het volgende op. Allereerst wordt enkel in de considerans gesproken over 'ruimtelijke kwaliteit'. Wat precies onder 'ruimtelijke kwaliteit' wordt verstaan, volgt niet uit de huidige MvT. Dit wordt wel duidelijk indien wordt gekeken naar een eerder versie van de MvT van het voorontwerp Wro (augustus 2001). Voor de invulling van het begrip 'ruimtelijke kwaliteit' wordt verwezen naar de Vijfde Nota over de Ruimtelijke ordening (Vijfde Nota). Ruimtelijke kwaliteit wordt aan de hand van een zevental aspecten nader uitgewerkt. Spaans en Struiksma komen door de verwijzing naar de Vijfde Nota tot de conclusie dat sprake is van een verruimde reikwijdte.¹⁷³ Echter, deze passage is in de huidige MvT (2003) geschrapt waardoor het maar de vraag is of de auteurs nog steeds dezelfde mening zijn toebedeeld.

Ten tweede is opmerkelijk dat, hoewel de bewoordingen 'in ieder geval' een verruiming doet vermoeden, vastgehouden wordt aan het criterium van 'een goede ruimtelijke ordening'. Niet gekozen is voor 'een goede ruimtelijke kwaliteit'. Ter invulling van het begrip 'een goede ruimtelijke ordening' wordt wederom aangesloten bij de omschrijving in de MvT van de huidige WRO. Deze omschrijving wordt 'nog steeds actueel' geacht, aldus de nieuwe MvT van de Wro.¹⁷⁴ Eerder werd door de minister als reactie op het nader rapport van de Raad van State gesteld dat in 'de memorie van toelichting uiteen [wordt gezet] dat de wet mede is gericht op het bevorderen van de duurzaamheid van de leefomgeving. De invulling van het begrip "goede ruimtelijke

¹⁷⁰ De MvT verwijst hiertoe naar Van Geest, H.J.A.M. en P.J. Hödl in Wetsvoorstel 25 311, M&R, 1998, nr. 6, p. 144

¹⁷¹ Het betreft hier wettelijke (milieu)kwaliteitsnormen die voorrang genieten omdat zij op grond van de wet of de jurisprudentie (vrijwel) volledig bindend zijn en kwaliteitsnormen waaraan de planopsteller uit zichzelf een volledige binding toekent (noot 49 MvT). De MvT verwijst naar verder Spaans en Struiksma 2002, p. 27 e.v.

¹⁷² TK 2002/2003, 28 916, nr. 3, p. 21- 22

¹⁷³ Spaans en Struiksma menen dat: 'Die verruiming zit 'm evenwel niet zozeer in de materiële invulling van het begrip 'ruimtelijke kwaliteit', maar in de erkenning dat ruimtelijke ordening door een goede afweging van al de betrokken belangen een toegevoegde waarde heeft', Spaans en Struiksma 2002, p. 12

¹⁷⁴ TK 2002/2003, 28 916, nr. 3, p. 9

ordening" zal daarop worden afgestemd'.¹⁷⁵ Spaans merkt in dit kader op: 'Ik betwijfel of de rechter zich zonder zo'n regeling [een expliciete regeling omtrent de directe doorwerking], zonder meer laat overtuigen. De Kroon heeft in haar jurisprudentie voor haar oordeel omtrent de toelaatbaarheid van directe doorwerking tot op heden immers doorslaggevend betekenis gehecht aan het criterium 'goede ruimtelijke ordening' en dat criterium is in (...) artikel 3.1, lid 1 ongewijzigd overgenomen.'¹⁷⁶ Spaans kiest er dan ook voor om art. 3.1 lid 1 aan te passen dat in het bestemmingsplan milieukwaliteitsnormen kunnen worden overgenomen.¹⁷⁷

Spaans en Struiksma geven aan dat voor aanpassing van art. 3.1 lid 1 Wro wel kan worden gekozen indien men een duidelijk 'politiek signaal' wil afgeven omtrent de toelaatbaarheid van milieukwaliteitsnormen in bestemmingsplannen, maar dat aanpassing in de Wro niet per se noodzakelijk is.¹⁷⁸ Zij kiezen voor een aanpassing van het Bro, in het bijzonder art. 12 lid 1 Bro. In art. 12 lid 1 Bro bepaalt dat het bestemmingsplan onder andere doeleindenomschrijvingen, kaarten en gebruiksvoorschriften kan bevatten. Spaans en Struiksma stellen voor om aan deze opsomming milieukwaliteitseisen toe te voegen, met dien verstande dat zulke normen slechts worden opgenomen indien de verplichting daartoe bestaat krachtens art. 5.2 Wm.¹⁷⁹

Ten derde valt mij de zinsnede op dat 'bepalingen kunnen worden opgenomen voorzover zij relevant zijn voor de fysieke leefomgeving, derhalve een «fysiek element» bevatten'. De voorwaarde van 'een fysiek element' is mijns inziens inherent aan het systeem van de WRO: in hoofdzaak draait het om de verwerking van normen in ruimtelijke keuzen dat wil zeggen aan de grond toe te kennen bestemmingen. Toch kan ik deze beperking niet goed plaatsen met de voorgaande opmerking dat de regering het denkbaar acht dat in bestemmingsplannen wettelijke (milieu-) kwaliteitsnormen worden opgenomen, omdat uit jurisprudentie zou blijken dat in een bestemmingsplan ruimte is voor milieubelastingnormen. Door de opmerking van de regering wordt mijns inziens de indruk gewekt dat bijvoorbeeld risiconormen uit het Bevi direct in de planvoorschriften kunnen worden opgenomen, terwijl vervolgens staat vermeld dat dit alleen kan voorzover het een 'fysiek element' bevat. Naar mijn mening is dit verwarrend en kan zelfs wellicht gesteld worden dat indien het 'fysiek element' in alle gevallen inderdaad leidend blijft, dit neerkomt op de thans huidige WRO.

Overigens, wat betreft de jurisprudentie waaruit zou blijken dat ruimte is voor milieubelastingnormen in een bestemmingsplan, het volgende. De MvT verwijst hiertoe naar een artikel van Van Geest. Dit artikel uit 1998 gaat in hoofdzaak over de bespreking van het wetsvoorstel inzake de zelfstandige projectprocedure (art. 19 WRO). Mijns inziens wordt slechts zijdelings ingegaan op de door de regering bedoelde jurisprudentie. Wel geteld twee uitspraken worden ter ondersteuning genoemd: KB Lochem uit 1996¹⁸⁰ en uitspraak van de ABRvS van 13 mei 1997.¹⁸¹ De Kroon bepaalde in KB Lochem dat het bestemmingsplan naast de milieuwetgeving noodzakelijk wordt geacht voor het terugdringen van verzuring. De Kroon achtte het noodzakelijk de bebouwingsmogelijkheden voor agrarische bedrijven te beperken die in de nabijheid lagen van bossen, natuurgebieden en gebieden met een concentratie van landschapselementen omdat het grootste deel van de ammoniakemissie afkomstig is van stal – en mestopslag. Het ging in casu niet om harde milieukwaliteitseisen en eveneens betrof hier een beperking van de bebouwingsmogelijkheden en niet de opname van een bepaalde norm in de planvoorschriften. In de uitspraak van 13 mei 1997 had de Afdeling aangegeven dat een bestemmingsplan een juridisch – planologisch kader biedt waarbinnen ook de eventuele gevolgen voor het milieu dienen te worden meegewogen.¹⁸² Mijns inziens zijn deze uitspraken geen hele sterke onderbouwing voor de opmerking dat milieukwaliteitseisen in de planvoorschriften kunnen worden opgenomen.

Ter afsluiting wil ik opmerken dat de bedoelingen ten aanzien van doorwerking van milieukwaliteitseisen wellicht goed zijn, maar de MvT en de wettekst van de Wro niet geheel in overeenstemming met elkaar zijn. Het loont mijns inziens de moeite hierover duidelijkheid te scheppen voordat de Wro inwerking treedt. Gebeurt dit niet, dan zal jurisprudentie moeten uitwijzen wat nu precies bedoeld is.

¹⁷⁵ TK 2002/2003, 28 916, A, p. 6

¹⁷⁶ Spaans, 2002, p. 306 -307

¹⁷⁷ Spaans komt in zijn dissertatie vanuit het perspectief van een verbetering van de wijze van milieukwaliteitsnormstelling tot deze conclusie, Spaans 2002

¹⁷⁸ Spaans en Struiksma 2002, p. 51

¹⁷⁹ Spaans en Struiksma 2002, p. 49 - 50

¹⁸⁰ KB 11 maart 1996, M&R 1997, 1, nr.8, m.nt. Van Geest

¹⁸¹ ABRvS 13 mei 1997, BR 1997, 830 en M&R 1998, 5 m.nt. Van Geest

¹⁸² Dit standpunt is herhaald in ABRvS 17 juli 2000, AB 2001, 98, r.o. 2.10, m.nt. JSt

4.2 Verankering elementen van de verantwoordingsplicht groepsrisico

De verantwoordingsplicht van het groepsrisico vraagt om het vastleggen van de personendichtheden en de aandachtsgebieden voortkomend uit de verantwoordingsplicht, met name elementen ten aanzien van zelfredzaamheid en bestrijdbaarheid.

Verankering van personendichtheden staat centraal in paragraaf 4.2.1, waarbij eerst wordt ingegaan op indirecte verankering (paragraaf 4.2.2) en vervolgens op de mogelijkheid van directe verankering (paragraaf 4.2.3). De aandachtsgebieden ten aanzien van de verantwoordingsplicht verschillen per geval en kunnen dus niet op voorhand worden aangegeven. Om toch enig inzicht te geven in de soort eisen die in de praktijk kunnen worden tegengekomen, is in paragraaf 4.2.4 een aantal eisen uitgewerkt.

4.2.1 Verankering van de personendichtheden

Het groepsrisico kan niet in een ruimtelijke contour worden weergegeven. De geaccepteerde omvang van het groepsrisico, zal, als onderdeel van de verantwoordingsplicht, in de toelichting van het bestemmingsplan moeten worden opgenomen. Echter, met het accepteren van een bepaalde omvang van het groepsrisico, is niet gewaarborgd dat de omvang van het groepsrisico niet zal veranderen. Met name een verhoging van het groepsrisico door ontwikkelingen in de omgeving van de risicobron, dat wil zeggen een toename van personendichtheden, kan een grote negatieve impact hebben op de uiteindelijke omvang van het groepsrisico. De Handreiking geeft voor het beheersbaar houden van het groepsrisico de mogelijkheid aan om personendichtheden in het bestemmingsplan te verankeren.¹⁸³ Hiertoe kan worden gedacht aan directe of indirecte verankering.¹⁸⁴

4.2.2 Indirecte verankering van personendichtheden

Indirecte verankering van personendichtheden kan plaatsvinden door de personendichtheden te verwerken in de bouwhoogtes en bebouwingsoppervlakten. Indirecte verankering is reeds een gebruikelijke methode en doet in principe ook meer recht aan de strekking van de WRO. Indirecte verankering is geschikt wanneer uit onderzoek blijkt dat voor de omvang van het groepsrisico de *in pandig* verblijvende personen (binnen woningen of bedrijfspanden) bepalend zijn. De personendichtheden dienen in principe te worden omgerekend naar bebouwingsoppervlakten en bouwhoogtes. Echter, aangezien dit in het onderzoek naar het groepsrisico reeds andersom is gedaan, zijn de bebouwingsdichtheden en bebouwingsoppervlakten veelal reeds bekend en kunnen direct in de voorschriften worden opgenomen. Bepaling van het aantal personen per bestemming kan onder andere door planologische kengetallen worden vastgesteld. Hiertoe kunnen het bekende Groene Boek (CPR 16) en Paarse Boek (CPR 18) worden geraadpleegd.¹⁸⁵

4.2.3 Directe verankering van personendichtheden

Directe verankering van personendichtheden per bestemming is geschikt wanneer relatief veel personen op het buitenterrein werkzaam zijn. Indien het groepsrisico (alleen) op de *in pandig* aanwezige personen is gebaseerd, wordt geen goed beeld van de werkelijke verdeling van de personendichtheden gekregen.

Tevens is directe verankering een goede optie indien sprake is van een globaal bestemmingsplan. In globale bestemmingsplannen kan veelal het nodige nog worden gerealiseerd waardoor personendichtheden slechts globaal kunnen worden bepaald en eveneens is daardoor het groepsrisico lastig te bepalen. Om de verantwoordingsplicht hier toch volwaardig te kunnen invullen, adviseert de Handreiking om zoveel mogelijk bestemmingen op te nemen waarbinnen de personendichtheden zijn gelimiteerd.¹⁸⁶

Afgevraagd kan worden of een maximale personendichtheid als criterium in de planvoorschriften van het bestemmingsplan kan worden opgenomen. Om deze vraag te kunnen beantwoorden, wordt aansluiting gezocht bij het door Van der Ree geïntroduceerde begrip 'situeringskenmerk': 'situeringskenmerken staan

¹⁸³ Indien een toename van het groepsrisico zich voordoet, kan, indien mogelijk, ook de veiligheidsafstand worden vergroot. Echter, als dit al mogelijk is, is het vanuit het oogpunt van ruimtelijke ontwikkeling gelet op de beperkende werking niet echt wenselijk. Daarom wordt aandacht besteed aan de verankering van personendichtheden

¹⁸⁴ VROM/BZK ministerie van, augustus 2004, p. 37 - 39

¹⁸⁵ VROM/BZK ministerie van, augustus 2004, p. 38

¹⁸⁶ VROM/BZK ministerie van, augustus 2004, p. 40

voor feitelijke kenmerken van een gebruiksdoeleind van de grond, die leiden tot een bijzondere invloed op of bijzondere eisen aan de omgeving waarin zo'n gebruiksdoeleind gesitueerd kan worden. Situeringsskenmerken bepalen dus, samen met hun waardering door het bevoegde bestuursorgaan, de situeringsmogelijkheden van een gebruiksdoeleind'.¹⁸⁷

Voorbeelden van situeringsskenmerken kunnen onder andere zijn: een minimaal benodigde loop - of reisafstand, maximaal toelaatbare vloer - of terreinoppervlakte of een bepaalde mate van milieubelasting.¹⁸⁸

Van der Ree gaat in zijn dissertatie onder andere in op grensvraagstukken in een bestemmingsplan, dat wil zeggen het vastleggen van andere maatschappelijke verhoudingen dan ruimtegebruik. Hier moet gedacht worden aan 'bepaalde omstandigheden waaronder ruimtegebruik plaatsvindt of aan bepaalde gedragingen, [maar] anders dan ruimtegebruik, die nauw zijn verbonden met het uitoefenen van ruimtegebruik'. Op de vraag of het opnemen van andere maatschappelijke verhoudingen dan ruimtegebruik in de planvoorschriften aanvaardbaar is, dient te worden bepaald of ze 'van belang worden geacht voor de situeringsmogelijkheden van de desbetreffende bestemming en derhalve gezien kunnen worden als een situeringsskenmerk'.¹⁸⁹

Mijns inziens kan het direct verankeren van personendichtheden als een grensvraagstuk worden gezien. Het is niet direct, maar wel nauw verbonden met het uitoefenen van ruimtegebruik. Directe opname van personendichtheden dient dan, in de redenering van Van der Ree, als een situeringsskenmerk te kunnen worden aangemerkt, wil opname in de planvoorschriften aanvaardbaar worden geacht.

Zoals aangegeven, kan een toename van personendichtheden een grote negatieve impact hebben op de uiteindelijke omvang van het groepsrisico. Gesteld kan worden dat, gelet op de verantwoordingsplicht van het groepsrisico, een maximale personendichtheid per hectare of per functionele eenheid, relevant is voor de situeringsmogelijkheden van een functie. Ter illustratie: plaatsing van een woonwijk (kwetsbare objecten) naast een risicovol bedrijf (Bevi - inrichting) zal uit het oogpunt van externe veiligheid onwenselijk zijn.¹⁹⁰ Van der Ree stelt eveneens als voorwaarde dat het moet gaan om een voldoende duidelijk criterium. Opname van een maximale personendichtheid per hectare of functionele eenheid lijkt hieraan te voldoen. In de redenering van Van der Ree betekent dit dat een voorschrift met betrekking tot personendichtheid 'nodig' kan zijn in verband met een aangewezen bestemming en binnen de reikwijdte van een bestemmingsregeling kan vallen.¹⁹¹

Steun voor deze redenering kan worden gevonden indien een parallel wordt getrokken met de regeling ten aanzien van mobiliteitsprofielen van bedrijven, die eveneens door Van der Ree wordt besproken.¹⁹²

In hoofdzaak komt deze regeling op het volgende neer. Een mobiliteitsprofiel maakt onderdeel uit van het locatiebeleid, dat erop gericht is de groei van automobiliteit terug te dringen. Er is een aantal mobiliteitsprofielen mogelijk. Een mobiliteitsprofiel wordt bepaald door de volgende kenmerken:¹⁹³

1. de arbeidsintensiteit, naar het aantal werknemers per vierkante meters bedrijfsvloeroppervlakte;
2. de bezoekersintensiteit;
3. de afhankelijkheid van zakelijk autogebruik door werknemers en;
4. de afhankelijkheid van goederentransport over de weg.

¹⁸⁷ Ree, van der P., *Met woord en kaart*, Over detaillering en reikwijdte van bestemmingsplanregeling, dissertatie, Den Bosch, 2000, p. 252

¹⁸⁸ Struiksma 2000, p. 168

¹⁸⁹ Van der Ree 2000, p. 553

¹⁹⁰ Het Bevi beschermt alleen mensen die in (bepert) kwetsbare objecten, gelegen in de omgeving van een Bevi - inrichting, verblijven. Bescherming van mensen *binnen* de Bevi - inrichting valt *buiten* de reikwijdte van het Bevi. Regulering van personendichtheden binnen de Bevi - inrichtingen biedt dus geen oplossing

¹⁹¹ Deze 'voortgezette' redenering is geverifieerd met informatie van Van der Ree zelf

¹⁹² Deze 'voortgezette' redenering is eveneens geverifieerd met informatie van Van der Ree zelf. Overigens, uit de constatering dat het hier om een situeringsskenmerk gaat, kan tevens worden geconcludeerd dat directe verankering van personendichtheden niet als een milieunorm kan worden gezien. Oranjewoud ontvangt en verzamelt namelijk vragen en opmerkingen ten aanzien van de Handreiking verantwoordingsplicht groepsrisico. Hieruit valt op te maken dat nogal eens de opmerking wordt gemaakt dat directe verankering van personendichtheden niet mogelijk is omdat het een 'milieunorm' betreft. Hierbij vraag ik me af van waaruit dat wordt afgeleid. Het Bevi kent immers alleen risiconormen als milieukwaliteitseisen (milieunormen)

¹⁹³ Van der Ree 2000, p. 590

Van der Ree merkt onder andere op dat 'bezien vanuit de ontwikkelde opvatting, kunnen we de vier onderscheiden mobiliteitskenmerken, te weten (1) de arbeidsintensiteit, (2) de bezoekersintensiteit, (3) de zakelijke autoafhankelijkheid en (4) de vrachtautoafhankelijkheid dus kenschetsen als situeringskenmerken. Het gaat immers om feitelijke kenmerken van een gebruiksdoeleind van de grond die van invloed zijn op de situeringsmogelijkheden van dat gebruiksdoeleind. Een nadere differentiatie van bedrijfsdoeleinden aan de hand van het mobiliteitsprofiel van de voorgestane bedrijfstypen beantwoordt derhalve aan het eerste element van art. 10 lid 1. Derhalve is het in beginsel mogelijk om in een bestemmingsregeling voorschriften te geven met betrekking tot het mobiliteitsprofiel van een bedrijf'.¹⁹⁴

Wat betreft relevante jurisprudentie, geeft Van der Ree aan dat hem geen jurisprudentie inzake bestemmingsplangeschillen bekend zijn waarbij de regeling van het mobiliteitsprofiel ter discussie stond.¹⁹⁵ Hoewel jurisprudentie hierover ontbreekt, zijn in de praktijk wel degelijk bestemmingsplannen gemaakt waarin de regeling van een bestemming bedrijfsdoeleinden een directe relatie legt met het mobiliteitsprofiel, aldus Van der Ree. Zo werd in een bestemmingsplan van de gemeente Hengelo in de doeleindenomschrijving van de bestemming 'Bedrijfsdoeleinden' het mobiliteitsprofiel van toelaatbare bedrijven vastgelegd. 'Analoog aan het onderscheid van bedrijfstypen naar de aard en de mate van milieubelasting [het systeem van een Staat in Inrichtingen], wordt deze typering verduidelijkt met een verwijzing naar een lijst met bedrijfstypen die voldoen aan het desbetreffende mobiliteitsprofiel', aldus Van der Ree.¹⁹⁶

Mijns inziens zou bij de verankering van personendichtheden eveneens, net als bij het mobiliteitsprofiel, aansluiting kunnen worden gezocht bij het systeem van een Staat van Inrichtingen. In plaats van regulering via afstanden, vindt regulering via een maximale hoeveelheid personen per bestemming gerangschikt naar de mate van kwetsbaarheid plaats. (Sub)bestemmingen kunnen worden gewaardeerd op het maximaal toe te laten personen en kunnen worden vertaald in verschillende zones/categorieën met maximaal aantal personen. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht dat zone 1 'woondoeleinden' omvat (meest aantal personen in te beschermen (beperkt) kwetsbare objecten) en zone 5 'bedrijfsdoeleinden' (zie *Figuur 9*). Het opstellen van een algemene soortgelijke VNG-brochure is niet zinvol, gezien de gehele verantwoordingsplicht locatiespecifiek afhankelijk is. Toch kan dit als een rechtszekere techniek worden gezien omdat in het bestemmingsplan via een positieve lijst duidelijk kan worden gemaakt welke (beperkt) kwetsbare objecten en binnen welke (sub)bestemming in een nieuwe situatie zullen worden toegelaten. Eveneens dient deze regeling vergezeld te gaan met soortgelijke vrijstellingsbevoegdheden als de regeling van milieubelastende bedrijfstypen kent. Gelet op het beheersbaar houden van het groepsrisico is het raadzaam om enkel vrijstelling te verlenen indien dat uit het oogpunt van externe veiligheid in de visie van de burgemeester en wethouders, die de vrijstelling verlenen, toelaatbaar is.

Hoewel bovenstaand idee nog een globaal idee betreft, dat nader dient te worden uitgewerkt, volgt ter illustratie een voorbeeld. Stel in een bestemmingsplan is de bestemming 'Maatschappelijke doeleinden' opgenomen. Hieronder kunnen zoal vallen: onderwijsdoeleinden, sociaal - medische doeleinden, levensbeschouwelijke doeleinden, sociaal - culturele doeleinden en doeleinden van sport en recreatie. Gelet op *Figuur 2*, waarin een niet - limitatieve opsomming van (beperkt) kwetsbare objecten is gegeven, valt op dat verscheidene kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten onder deze bestemming zouden kunnen vallen. Stel dat in zone 3 realisering van Maatschappelijke doeleinden is toegestaan, waarbij een bepaald maximaal aantal personen is toegestaan. Via een positieve lijst bij de bestemming 'Maatschappelijke doeleinden' kan worden aangegeven dat bijvoorbeeld onderwijsinstellingen, verpleeginrichtingen, sporthallen en zwembaden zijn toegestaan, waarbij per object een maximaal aantal personen wordt weergegeven.

¹⁹⁴ Van der Ree 2000, p. 592

¹⁹⁵ Van der Ree 2000, p. 591

¹⁹⁶ Van der Ree 2000, p. 592

Directe verankering van personendichtheden kan in de doeleindenomschrijving worden opgenomen, waardoor deze als toetsingscriterium voor bouwaanvragen kan dienen. Opname van deze normen in het gebruiksverbod is gelet op de mogelijkheden van handhaving niet wenselijk. Immers, handhaving van bestemmingsplannen als zodanig is veelal problematisch, laat staan 'het tellen van mensen'.¹⁹⁷ Directe verankering van personendichtheden zal mijns inziens dan ook geen werkbare optie in de praktijk zijn.

Als wordt afgezien van directe verankering van personendichtheden in het bestemmingsplan, blijft de prangende vraag op welke manier of met welk instrument dan wel het groepsrisico beheersbaar kan worden gehouden. Bezien vanuit de ruimtelijke ordening zijn mijns inziens geen andere geschikte instrumenten beschikbaar. Wellicht kan in een toelichting van een bestemmingsplan worden vermeld dat het beheersbaar houden van het groepsrisico een belangrijk aandachtspunt is.

¹⁹⁷ Vanuit de gemeentelijke praktijk wordt deze conclusie eveneens bevestigd. Referentie: dhr. R. Kooman, gemeente Dordrecht, beleidsmedewerker externe veiligheid, medeopsteller toetsingskader spoorzone Dordrecht/Zwijndrecht

4.2.4 Verankering overige elementen verantwoordingsplicht groepsrisico

Naast het beheersbaar houden van het groepsrisico dient eveneens aandacht te worden besteed aan de mogelijkheden ten aanzien van zelfredzaamheid en bestrijdbaarheid. De brandweer wordt in de gelegenheid gesteld om een advies over deze aspecten uit te brengen. Indien ruimtelijk relevant dienen de vooruit vloeiende maatregelen uit het advies te worden vertaald in de planvoorschriften. Deze maatregelen kunnen verschillend naar gelang het bestemmingsplan. Om toch enig inzicht te krijgen in de soort geadviseerde maatregelen in de praktijk, is onderstaand een advies van een brandweercorps opgenomen. Dit advies was bedoeld om de mogelijkheden van advisering te verkennen. Het advies is afkomstig uit het archief van Oranjewoud BV en is geanonimiseerd.

| <i>Bereikbaarheid en beschikbaarheid van bluswater:</i> |
|--|
| 1. Alle wegen, viaducten etc. die bereikbaar zijn voor de hulpdiensten dienen geschikt te zijn voor voertuigen met een aslast van maximaal 10 ton, de afmetingen van de wegen, viaducten etc. dienen over te stemmen met de CROW- publicatie 165 en de Handleiding bluswatervoorziening en bereikbaarheid, uitgave NVBR september 2003. ¹⁹⁸ |
| 2. De hoofduitrukroutes van de brandweer en ambulancediensten dienen te worden voorzien van een verkeerlicht-beïnvloedingssystemen. De afstandslussen van het systeem dienen in overleg met de brandweer te worden gepositioneerd. |
| 3. De verkeerssituatie van het (..) en de directe omgeving dient in de toekomst een zelfde kwaliteit wat betreft verkeersveiligheid en aanrijd-, opstel mogelijkheden voor hulpdiensten te hebben als bij aanvang. |
| 4. De wegen vanaf de brandweerkazerne tot het (..) dienen in twee zijden berijdbaar te zijn. |
| 5. De brandweer moet kunnen beschikken over een minimaal debiet van bluswater van 360 m ³ /h aan beide zijde van het (..) en over 4 opstelplaatsen voor brandweervoertuigen. |
| <i>Zelfredzaamheid:</i> |
| 1. In een straal van 200 m vanaf het hart van het (..) dienen voor de openbare ruimte vluchtwegaanduidingen te zijn opgenomen. |
| 2. De personen in de openbare ruimten dienen door middel van een omroepinstallatie, in meerdere talen, te kunnen worden aangestuurd tot ontruiming van een zone van tenminste 700 m vanaf het hart van het (..). |
| 3. In alle gebouwen, in een zone van 200 m vanaf het hart van het (..), dienen te zijn voorzien van een ontruimingsinstallatie en instructievoorschriften (ontruimingsplannen) voor het ontruimen van het gebouw en het gebied van tenminste 700 m vanaf het hart van het (..). |
| 4. Er dient een voorziening aanwezig te zijn waarmee het signaal tot ontruimen voor alle bouwwerken binnen een straal van 200 m van het hart van het (..) vanuit één locatie kan worden gegeven. Deze voorziening dient buiten deze zone te worden gesitueerd. |
| 5. In alle gebouwen, in een zone van 200 m vanaf het hart van het (..), dienen te zijn voorzien van een centrale aansturing voor het afsluiten van luchtbehandelingsystemen, airco's en ventilatiesystemen. |
| 6. Alle gebouwen, in een zone van 700 m vanaf het hart van het (..), dienen te beschikken over een bedrijfshulporganisatie en te worden afgestemd op de in het gebouw aanwezige (minder valide) personen. De bedrijfshulpverlening en het overige personeel behoren te weten wat ze in geval van een brand moeten doen (verplichte opleiding). |
| 7. Vanwege een mogelijke snelle ontruiming zijn doodlopende wegen niet toegestaan |
| 8. De nooduitgangen van de gebouwen zodanig positioneren dat veilig kan worden gevlucht uit het gebouw |
| 9. Bij het ontwerp van de gebouwen dient rekening te worden gehouden met de stralingswarmte van een brandende (..), bijvoorbeeld door het aanbrengen van beperkt brandwerend glasoppervlak en geen beweegbare raamopeningen aan de zijde van het (..). |
| 10. Bij het ontwerp van gebouwen binnen een straal van 200 m vanaf het hart van het (..) is in het gebouw een overdrukinstallatie noodzakelijk. |

Figuur 11 Een advies van de brandweer ten aanzien van bereikbaarheid en beschikbaarheid van bluswater en zelfredzaamheid

¹⁹⁸ CROW staat voor: stichting Centrum voor Regelgeving en Onderzoek in de Grond-, Water- en Wegenbouw en Verkeerstechniek. NVBR staat voor: Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding

Of de maatregelen uit het advies van *Figuur 11* in de planvoorschriften kunnen worden opgenomen, hangt af van art. 10 WRO. Het object van regeling van het bestemmingsplan wordt immers gevormd door art. 10 WRO.

Art. 10 lid 1 WRO bepaalt: 'Voor het gebied van de gemeente, dat niet tot een bebouwde kom behoort, stelt de gemeenteraad een bestemmingsplan vast, waarbij, voor zover dit ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening nodig is, de bestemming van de in het plan begrepen grond wordt aangewezen en zo nodig, in verband met de bestemming, voorschriften worden gegeven omtrent het gebruik van de in het plan begrepen grond en de zich daarop bevindende opstallen. Deze voorschriften mogen slechts om dringende redenen¹⁹⁹ een beperking van het meest doelmatige gebruik inhouden en mogen geen eisen bevatten met betrekking tot de structuur van agrarische bedrijven. Onder grond wordt water mede begrepen.'

Hieruit valt af te leiden dat voor een bestemmingsplanregeling een tweetal 'noodzakelijkheidscriteria' van belang is. Allereerst dienen de aan te wijzen bestemmingen nodig te zijn ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Ten tweede dienen de in het bestemmingsplan op te nemen voorschriften nodig te zijn in verband met de toegedeelde bestemming. Belangrijk in dit kader is dat voorschriften nodig zijn voor de bestemming, anders gezegd planvoorschriften kunnen alleen worden opgenomen voorzover dit ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening nodig is. Kijkend naar het advies van de brandweer valt op dat grootste deel van de eisen buiten de reikwijdte van art. 10 WRO valt, gelet op de eis van ruimtelijk relevantie. Alleen het opnemen van een soort bufferzone, ten behoeve van de mogelijkheden van bestrijdbaarheid voor de brandweer, rondom een bestemming kan wel in het bestemmingsplan worden gerealiseerd. Hier wordt volgens mij eveneens een knelpunt zichtbaar: als slechts een klein gedeelte van het brandweeraadvies kan worden vertaald in het bestemmingsplan, blijft nog een groot aantal eisen over die wel van essentieel belang zijn voor de mate van waarborgen van externe veiligheid.

Gelet op de strekking van het Bevi zal toch op enige manier uiting moeten worden gegeven aan de elementen zelfredzaamheid en bestrijdbaarheid. Het bestemmingsplan zelf is mijns inziens hiervoor niet het geijkte instrument. Gestelde eisen ten aanzien van bereikbaarheid en beschikbaarheid van bluswater, zoals een maximale aslast of een verkeerslichts- beïnvloedingssysteem, hebben in hoofdzaak betrekking op eisen aan de infrastructuur. Wellicht kan in een CROW- publicatie, die in de praktijk veelal wordt gehanteerd bij het ontwerpen van infrastructuur, explicieter worden ingegaan dit soort eisen. Ten aanzien van zelfredzaamheid kan mogelijk worden gedacht aan het aanpassen van het Bouwbesluit (art. 2 Ww) of de bouwverordening (art. 8 Ww) indien het eisen betreft die betrekking op de *interne* zelfredzaamheid. Zoals het zodanig positioneren van de nooduitgangen van de gebouwen dat veilig uit het gebouw kan worden gevlucht of het aanbrengen van een ontruimingsinstallatie, overdrukinstallatie of instructievoorschriften.

Echter, daarmee kan niet geheel worden volstaan omdat het Bevi juist betrekking heeft op externe veiligheid. Voorschriften in het Bouwbesluit en de bouwverordening hebben enkel betrekking op de *interne* veiligheid van *één* bepaald gebouw. Eisen die betrekking hebben op externe veiligheid en meer gebiedsgericht zijn, dat wil zeggen niet specifiek gericht op een gebouw, passen mijns ziens niet goed bij de bestaande beschikbare instrumenten. Gedacht wordt zoal aan het aanbrengen van vluchtwegaanduidingen of een omroepinstallatie in de openbare ruimte of het waarborgen van goede, dus geen doodlopende, vluchtroutes voor elk gebouw (zijnde (beperkt) kwetsbaar object) in het *gehele* plangebied. Zeker indien het gaat om een nieuw bestemmingsplan waar nog veel geprojecteerde (beperkt) kwetsbare objecten zich kunnen vestigen, kunnen de mogelijkheden van wegvluchten uit het gebied gaandeweg drastisch verslechteren omdat een coördinatie van vluchtwegen ontbreekt. Stel een kantoor wordt gebouwd, dat thans goede vluchtmogelijkheden in het (plan)gebied heeft. Vervolgens wordt op een belangrijke vluchtroute van dat kantoor conform het bestemmingsplan een ander kantoor neergezet. Het behoeft geen nadere toelichting dat bij het uitbreken van een ramp dit de nodige consequenties met zich mee kan brengen. Een volledig adequaat instrument voor gebiedsgerichte externe veiligheidseisen is mijns inziens niet voorhanden. Wellicht kan in de toelichting van een bestemmingsplan worden ingegaan op deze meer gebiedsgerichte externe veiligheidseisen. Ook kan worden gedacht aan het opstellen van een of enkele omgevingsvisies binnen een gemeente (afhankelijk van de grootte van de gemeente).

¹⁹⁹ Overigens is het criterium van 'dringende redenen' overbodig omdat dit al besloten ligt in de eerste volzin van art. 10 lid 1 WRO. Zie hiertoe onder andere Van der Ree 2000, p. 327 - 332. Dit criterium is in art. 3.1 Wro dan ook geschrapt

5 Knelpunten en mogelijke oplossingen Bevi gezien vanuit de WRO

In dit hoofdstuk zal, veelal resumerend, aan de orde komen welke knelpunten vanuit de ruimtelijke ordening (waarschijnlijk) optreden bij toepassing van het Bevi. Tevens wordt, indien van toepassing, ingegaan op mogelijke oplossingen. De opmerkingen zijn opgedeeld in een drietal categorieën: algemene opmerkingen (paragraaf 5.1), opmerkingen specifiek ten aanzien van de verankering in het bestemmingsplan (paragraaf 5.2) en tot slot een categorie die voorheen nog niet aan de orde is gekomen, namelijk vigerende bestemmingsplannen die een ontoereikende bescherming conform het Bevi bevatten (paragraaf 5.3).

Voor een nadere uitzetting van een opmerking, wordt steeds verwezen naar de desbetreffende paragraaf. De opmerkingen zijn gerangschikt naar de hoofdstukindeling.

5.1 Algemene opmerkingen Bevi

Onderstaand volgen enkele opmerkingen die kunnen worden geplaatst bij toepassing van het Bevi in de WRO in zijn algemeenheid.

§ *Van toepassing verklaarde besluiten WRO*

In het Bevi lijkt een onnodig aantal ruimtelijke ordeningsbesluiten van toepassing verklaard te zijn, gelet op art. 10:27 Awb. Het betreft in hoofdzaak besluiten omtrent goedkeuring en het afgeven van een verklaring van geen bezwaar door GS. Zie paragraaf 3.2;

§ *Wat is een bestaande situatie?*

Gelet op de definitie in de NvT van het Bevi, hanteert het Bevi een andere definitie omtrent nieuwe en bestaande situaties dan in de WRO gangbaar is. Van een nieuwe situatie is volgens het Bevi sprake in geval van een nieuw ruimtelijk besluit. Het vaststellen van een conserverend bestemmingsplan (dus geen wijziging van het planologisch regime) levert een nieuwe ruimtelijke situatie op en geen bestaande ruimtelijke situatie. Actualisering van bestemmingsplannen wordt zodoende geremd omdat deze redering zeker ten aanzien van de te saneren kwetsbare objecten voor de nodige financiële consequenties zorgt. Sanering zal eerder dienen plaats te vinden en dient eveneens zowel ruimtelijk als financieel (planexploitatie) in het bestemmingsplan gewaarborgd te worden. Of dan ook met succes een beroep kan worden gedaan op de schadevergoedingsregelingen van het ministerie van VROM is eveneens onzeker.

Dit probleem is reeds door het ministerie van VROM onderkend en heeft aangegeven dat het bevoegd gezag de mogelijkheid heeft om conserverende bestemmingsplannen als een bestaande situatie te beschouwen. Bij beperkt kwetsbare objecten is een motivering dat de objecten er al jaar en dag staan, voldoende reden. Voor kwetsbare objecten gelegen binnen de 10^{-5} contour geldt dat sanering voorheen uiterlijk binnen drie jaar, nu uiterlijk voor 1 januari 2010 mogelijk wordt. Deze nieuwe interpretatie wordt bij een nieuwe wijziging van het Bevi meegenomen. Tot die tijd lijkt 'gedogen' in die zin dat van een bestaande situatie uit mag blijven worden gegaan, de enige oplossing. Zie paragraaf 3.3.2;

§ *Afstemming en samenwerking ruimtelijke ordening en milieu*

Een derde knelpunt betreft een organisatorisch punt. In het Bevi zijn zowel bevoegdheden in het kader van hoofdstuk 8 Wm als bevoegdheden op grond van de WRO aangewezen. Voor een daadwerkelijke uitvoering van het Bevi dient een goede samenwerking tussen het Wm – bevoegd en het WRO – bevoegd gezag te bestaan. Immers, zo is het over en weer uitwisselen van gegevens over een risicosituatie in een bepaald gebied, zeker in geval van wijzigingen, essentieel voor een goede en effectieve uitvoering van het Bevi. De NvT merkt zelf al op dat 'in de praktijk op uitvoeringsniveau in veel gevallen sprake [blijkt] te zijn van een organisatorische of fysieke scheiding van de ambtenaren die met de feitelijke uitoefening van die bevoegdheden zijn belast'.²⁰⁰ Het kan mijns inziens niet genoeg benadrukt worden dat samenwerking en wederzijdse afstemming tussen de afdelingen van ruimtelijke ordening en milieu erg belangrijk zijn voor de feitelijke uitvoering van het Bevi. Zie paragraaf 3.3.2 en 3.3.3;

²⁰⁰ Stb. 2004, 250, p. 45

§ *Expliciete grondslag WRO voor doorwerking milieukwaliteitseisen*

Daarnaast kan afgevraagd worden of voor de doorwerking van milieukwaliteitseisen als bedoeld in hoofdstuk 5 Wm een expliciete grondslag in de WRO en/of Bro nodig is. Zeker in geval van grenswaarden, die in acht moeten worden genomen. Steun voor een expliciete grondslag kan worden gevonden indien wordt gekeken naar art. 15 Bro waarin is bepaald dat geluidscontouren uit de Wet geluidhinder in het bestemmingsplan moeten worden verwerkt. Daarentegen kan gesteld worden dat gelet op de wetgeschiedenis van de Wm en het Vuurwerkbesluit waar een soortgelijke constructie ten aanzien van de doorwerking van milieukwaliteitseisen in het bestemmingsplan is neergelegd, een expliciete grondslag niet noodzakelijk lijkt te zijn. Zie paragraaf 4.1.2;

§ *Daadwerkelijk legaal gebruik en overgangsrecht*

Voor de beantwoording van de vraag of er sprake is van een kwetsbaar dan wel beperkt kwetsbaar object is het daadwerkelijk legale gebruik beslissend. Echter, mijns inziens blijkt dit enkel duidelijk uit de Handleiding externe veiligheid inrichtingen en volgt niet uit het Bevi of de NvT zelf. Het uitsluiten van illegaal gebruik in een AMvB waarbij de feitelijke uitvoering grotendeels in de WRO wordt neergelegd, is mijns inziens een ongelukkige keuze. Immers, het bestemmingsplan vormt het centrale juridische bindend instrument waar relevante regels in moeten en behoren te staan. Gelet op enkele uitspraken van de Afdeling lijkt het mogelijk om beperkingen te stellen aan het overgangsrecht via het bestemmingsplan. Hiervoor lijkt een wettelijke grondslag in de WRO niet nodig te zijn. Zie paragraaf 3.3.2 en 4.1.3;

§ *Geen verplichting opstellen bestemmingsplan voor bebouwde kom*

Tot slot kan worden opgemerkt dat op grond van de huidige WRO geen verplichting bestaat tot het opstellen van bestemmingsplannen voor de bebouwde kom. Hierdoor kan geen uitvoering worden gegeven aan het Bevi, terwijl het toepassingsbereik van het Bevi, gelet op de relatie met (beperkt) kwetsbare objecten, vooral gelegen is binnen de bebouwde kom. Zie paragraaf 4.1.3.

5.2 Specifiek ten aanzien van de verankering in het bestemmingsplan

Onderstaand volgen de voornaamste knelpunten die aan de orde kunnen komen bij de feitelijke verankering van het Bevi in het bestemmingsplan. Hiertoe worden eerst de knelpunten bij de verankering van elementen volgend uit het plaatsgebonden risico (paragraaf 5.2.1) en vervolgens uit de verantwoordingsplicht van het groepsrisico besproken (paragraaf 5.2.2).

5.2.1 Verankering elementen vanuit het plaatsgebonden risico

§ *Directe doorwerking milieukwaliteitseisen: risiconormen in het bestemmingsplan*

In de literatuur wordt gesteld dat art. 10 WRO, geleet op de uitspraken van de Kroon, geen ruimte biedt om milieukwaliteitseisen direct in het bestemmingsplan op te nemen. Veelal wordt hiertoe KB Hefshuizen aangedragen. Door nadere bestudering van de uitspraak en enkele uitspraken van de Afdeling kunnen mijns inziens vraagtekens worden gezet bij de stelling dat er 'geen plaats is voor milieunormen in een bestemmingsplan'. Zo heeft de Afdeling al enkele keren toegestaan dat in een planvoorschrift een onderwerp werd geregeld dat niet direct betrekking had op het gebruik van de grond en opstallen maar wel indirect verband daarmee had. Desalniettemin zal afgewacht moeten worden of dit een definitieve koers van de Afdeling is. Zie paragraaf 4.1.4;

Wat betreft de directe doorwerking van milieukwaliteitseisen in de nieuwe WRO, de Wro, stemmen de MvT en de Wro hier mijns inziens niet geheel met elkaar overeen. Hierdoor wordt geen volledige duidelijkheid over directe opname van milieukwaliteitseisen geboden. Zo is opvallend dat wordt vastgehouden aan het criterium en de bijbehorende omschrijving van 'een goede ruimtelijke ordening', terwijl blijkens de considerans het bevorderen van een duurzame *ruimtelijke kwaliteit* voorop staat en de MvT aangeeft dat milieukwaliteitseisen in het bestemmingsplan kunnen worden opgenomen. Zie paragraaf 4.1.5;

§ *Begripsbepalingen omtrent (beperkt) kwetsbare objecten*

Het Bevi geeft geen definities weer, maar enkel voorbeelden van (beperkt) kwetsbare objecten. Het betreft een niet - limitatieve opsomming geleet op het woord 'zoals'. Het gevaar van het letterlijk overnemen van deze bepalingen uit het Bevi in het bestemmingsplan is tweeledig. Enerzijds zal een dergelijke bepaling in het bestemmingsplan, indien eveneens het woord 'zoals' is overgenomen, sneuvelen bij de bestuursrechter, geleet op de rechtszekerheid. Anderzijds staat het bevoegd gezag vrij om voor niet - genoemde objecten een eigen afweging te maken en om een beperkt kwetsbaar object als een kwetsbaar object te behandelen.

Indien ervoor wordt gekozen om in het bestemmingsplan enkel te verwijzen naar het Bevi, dient in ieder geval een peildatum, bijvoorbeeld de datum van het vastgestelde bestemmingsplan, bij de verwijzing te worden opgenomen. Nadeel is wel dat het enkel raadplegen van het bestemmingsplan nog niet de vraag beantwoordt welke objecten onder het Bevi vallen. Tevens kan worden opgemerkt dat zodoende ruimte voor eigen initiatief wordt uitgesloten. Zie paragraaf 4.1.3;

§ *Het toelaten en uitsluiten van (beperkt) kwetsbare objecten: object versus bestemming*

Indien (beperkt) kwetsbare objecten worden toegelaten dan wel uitgesloten, kunnen de volgende problemen ontstaan. Gelet op de voorbeelden genoemd in het Bevi kunnen (beperkt) kwetsbare objecten binnen verschillende bestemmingen voorkomen. Immers, het gaat om het reguleren van het *type* ruimtegebruik. Bovendien kan een bestemming zich veelal binnen beperkte grenzen uitlaten over de situering van een object. Afstandseisen kunnen slechts gerelateerd worden aan een bestemmingsgrens, bebouwingsgrens of mogelijk een andere grenslijn. Daarmee wordt een spanning zichtbaar: het Bevi redeneert vanuit een 'object', terwijl het bestemmingsplan redeneert vanuit een 'bestemming'. Verschil in uitvoeringsniveau zorgt zeker in geval van een globaal bestemmingsplan of een globaal eindplan voor de nodige knelpunten. Daarbij zij opgemerkt dat art. 11 WRO (in geval van een globaal bestemmingsplan) en art. 15 WRO (in geval van een globaal eindplan) wel enige 'verlichting' kunnen brengen door de mogelijkheid van het stellen van nadere eisen, echter de mogelijkheden van nadere uitwerking zijn ook aan grenzen verbonden. Zie paragraaf 4.1.3;

§ *Wederom daadwerkelijk legaal gebruik en overgangsrecht*

In paragraaf 5.1 is dit punt al aan de orde gekomen. Hier wordt volstaan met een opmerking over de verankering in het bestemmingsplan. Indien er van uit wordt gegaan dat daadwerkelijk legaal gebruik leidend is, is het raadzaam om dat in het bestemmingsplan vast te leggen. Met andere woorden: het overgangsrecht dient via het bestemmingsplan dus beperkt te worden. Zie paragraaf 3.3.2 en 4.1.3;

§ *Nieuwe en bestaande (beperkt) kwetsbare objecten*

Het Bevi maakt onderscheid tussen de aan te houden veiligheidsafstanden in geval van nieuwe en bestaande objecten. Voor bestaande objecten geldt een soepeler regime waardoor de aan te houden veiligheidsafstanden kunnen verschillen. In het bestemmingsplan wordt doorgaans geen onderscheid gemaakt tussen de bestemming van bestaande en nieuwe objecten. Een dergelijk onderscheid is vanuit ruimtelijk perspectief ook nauwelijks relevant, tenzij mijns inziens als gevolg van die verschillende risicocontouren er duidelijke ruimtelijke consequenties waarneembaar zijn. Mogelijk kan dan middels arcering in bepaalde gedeeltes van het bestemmingsvlak worden aangegeven waar bestaande objecten zijn gelegen. Zie paragraaf 4.1.3;

§ *Verkleuring van (beperkt) kwetsbare objecten*

Eveneens kan worden gewezen op 'verkleuring' van beperkt kwetsbare objecten naar kwetsbare objecten en andersom. Ter illustratie: indien een object ten tijde van de Wm-vergunningverlening een beperkt kwetsbaar object is, maar het bestemmingsplan staat opschaling toe, kan dit beperkt kwetsbare object op termijn een *kwetsbaar* object worden. Hierdoor kan een saneringssituatie ontstaan omdat in dat geval een grenswaarde geldt, die *in acht genomen* moet worden. Voorkoming van dit probleem vereist een gedetailleerde manier van bestemmen. Een globaal bestemmingsplan biedt hier weinig soelaas. Zie paragraaf 4.1.3;

§ *Art. 14: veiligheidscontour*

In gevolge art. 14 Bevi kan een veiligheidscontour voor niet - categoriale inrichtingen of een gebied waarin niet - categoriale inrichtingen zijn gelegen, worden neergelegd. (Beperkt) kwetsbare objecten of niet - risicovolle inrichtingen die gelegen of geprojecteerd zijn binnen de veiligheidscontour, zijn niet toegestaan, tenzij deze een functionele binding hebben met de risicovolle niet - categoriale inrichtingen. Centrale vraag is hier wat onder een 'functionele binding' moet worden verstaan. Mijns inziens is het een lastige term die vatbaar is voor een breed grijs gebied van wanneer wel en niet meer sprake zal zijn van een functionele binding. Tevens creëert dit rechtsonzekerheid. Zie paragraaf 4.1.3.

5.2.2 Verankering elementen vanuit de verantwoordingsplicht groepsrisico

Onderstaand volgen enkele opmerkingen ten aanzien van de verankering van de verantwoordingsplicht van het groepsrisico in het bestemmingsplan.

§ *Verankering van personendichtheden*

Het groepsrisico kan niet in een ruimtelijke contour in de Wm - vergunning of in het bestemmingsplan worden weergegeven. Indien een bepaalde omvang van het groepsrisico is geaccepteerd, dient gewaarborgd te worden dat die omvang van het groepsrisico ook niet zal stijgen. Om het groepsrisico beheersbaar te houden, dienen personendichtheden in het bestemmingsplan te worden opgenomen. Gedacht kan worden aan directe en indirecte verankering.

Indirecte verankering van personendichtheden vindt plaats door personendichtheden om te rekenen naar bebouwingsoppervlakten en bouwhoogtes. Indirecte verankering is de gebruikelijk manier en past in principe bij de strekking van de WRO. Immers, alles wordt meteen 'verwerkt' in ruimtelijke keuzen. Wanneer de omvang van het groepsrisico in hoofdzaak afhangt van de inpandig verblijvende personen, is indirecte verankering geschikt. Zie paragraaf 4.2.2.

Directe verankering houdt in dat een maximaal aantal personen als criterium in de planvoorschriften wordt opgenomen. Indien de omvang van het groepsrisico niet alleen afhangt van inpandig verblijvende personen maar ook veel van personen die werkzaam zijn op het buitenterrein, is directe verankering geschikt. Directe verankering kan eveneens een uitkomst zijn bij een globaal bestemmingsplan

Afgevraagd kan worden of een maximale personendichtheid als criterium in de planvoorschriften kan worden opgenomen. Mijns inziens betreft het hier een grensvraagstuk: directe regulering van de personendichtheden is niet direct, maar wel nauw verbonden met het uitoefenen van ruimtegebruik. Wil directe opname van personendichtheden aanvaardbaar zijn, dient in de filosofie van Van der Ree dit als een situeringskenmerk te worden gezien. Hier kan naar mijn mening sprake van zijn. Wat betreft de vormgeving in het bestemmingsplan, kan bij de verankering van personendichtheden aansluiting worden gezocht bij een soortgelijk systeem van een Staat van Inrichtingen. Groot struikelblok van directe opname van personendichtheden in het bestemmingsplan is de handhaving. Zie paragraaf 4.2.3.

§ *Verankering overige elementen verantwoordingsplicht groepsrisico*

Naast het beheersbaar houden van het groepsrisico, dient in de verantwoordingsplicht van het groepsrisico eveneens aandacht te worden besteed aan de mogelijkheden ten aanzien van zelfredzaamheid en bestrijdbaarheid. De aandachtsgebieden en dus de benodigde maatregelen verschillen naar gelang het betreffende plan. Analyse van een praktijkvoorbeeld van een brandweeradvies bracht het volgende aan het licht. Een groot deel van de geadviseerde maatregelen valt buiten de reikwijdte van art. 10 WRO, gelet op de eis van ruimtelijke relevantie. Eventueel kan worden gedacht aan aanpassing van het Bouwbesluit of de bouwverordening, echter bedacht moet worden dat deze instrumenten betrekking hebben op interne veiligheid van één bepaald gebouw. In casu gaat het juist om externe veiligheid en betreft het meer gebiedsgerichte eisen voor het gehele plangebied. Mijns inziens ontbreekt een volledig adequaat juridisch instrument voor dit soort eisen. Thans zou een gemeente, afhankelijk van de grootte, één of enkele omgevingsvisie(s) ten aanzien van externe veiligheid kunnen opstellen om deze eisen wel een plaats te geven. Zie paragraaf 4.2.4.

5.3 Ontoereikende bescherming Bevi in vigerend bestemmingsplan

Bij het vaststellen van een nieuw bestemmingsplan kan in principe meteen op een goede manier uitvoering worden gegeven aan het Bevi. In de praktijk is veelal sprake van bestaande bestemmingsplannen waarin geen aandacht is besteed aan het Bevi. Hier is een belangrijk knelpunt te constateren. Wanneer het vigerende bestemmingsplan geen afdoende bescherming conform het Bevi biedt, dat wil zeggen vestiging van bijvoorbeeld risicovolle (Bevi) inrichtingen toelaat, ontstaat een ongewenste situatie, waarbij sanering noodzakelijk is omdat de in het Bevi gestelde risiconormen worden overschreden. Immers, een bouwvergunning zal in dat geval verleend *moeten* worden, gelet op art. 44 Ww, omdat het bestemmingsplan de vestiging van een risicovol (Bevi) bedrijf toelaat.

Huidige WRO

Ten aanzien van een *thans* bestaande situatie biedt het nemen van een voorbereidingsbesluit een tijdelijke oplossing, waardoor een aanhoudingsplicht geldt voor bouw - en aanlegvergunningen.

Het ministerie van VROM geeft dan ook als optie het nemen van een voorbereidingsbesluit aan, maar stelt hieraan wel aanvullende eisen: 'Indien de saneringssituatie die is ontstaan doordat er toch gebouwd is, redelijkerwijs was te voorkomen, wordt de schadevergoeding in geval van sanering niet door VROM betaald. Redelijkerwijs zal worden geïnterpreteerd zodanig dat gemeenten binnen anderhalf jaar na inwerkingtreding van het Bevi een voorbereidingsbesluit hadden kunnen nemen op welke gronden de bouwvergunning kon worden geweigerd. Bij de afweging of een voorbereidingsbesluit nodig was, wordt gekeken of het nemen van bronmaatregelen mogelijk was.'²⁰¹

De toevoeging dat gemeenten binnen anderhalf jaar na inwerkingtreding van het Bevi een voorbereidingsbesluit (vbb) moeten nemen, is vanuit financieel oogpunt vanuit het ministerie van VROM wel begrijpelijk, maar ik vraag me af of het in de praktijk haalbaar is. Ten tijde van mijn onderzoek viel op dat gemeenten momenteel nog veelal bezig zijn of nog moeten beginnen met een inventarisatie van risicovolle (Bevi) inrichtingen en van in de buurt gelegen (beperk) kwetsbare objecten.²⁰² Als gemeenten binnen de gestelde termijn een vbb nemen en kunnen aantonen het nemen van bronmaatregelen niet mogelijk was, dient in beginsel binnen een jaar een nieuw ontwerp – bestemmingsplan ter inzage worden gelegd.

Echter, indien niet binnen anderhalf jaar een vbb wordt genomen, zal VROM niet tot betaling van de sanering overgaan. Bovendien kunnen binnen een gemeente meerdere vigerende bestemmingsplannen bestaan, die een ontoereikende bescherming conform het Bevi omvatten. Wellicht is dan het opstellen of aanpassen van een leefmilieuverordening (art. 9 Wet op de stads – en dorpsvernieuwing: Wsdv) een tijdelijke optie. Een leefmilieuverordening (lmv) is een instrument waarmee een dreigende of al ingetreden achteruitgang van woon – en werkomstandigheden en uiterlijk aanzien van een gebied of gebieden kan weren of stuiten (art. 9 lid 1 Wsdv). Een lmv is derhalve een instrument gericht op bescherming van het woon - en werkklimaat, het leefmilieu. Overlastgevend functies kunnen hiermee worden geweerd of gereguleerd. De verordening kan alleen worden vastgesteld voor gebieden die in hoofdzaak worden gebruikt voor bewoning, voor het midden – en klein bedrijf, kantoren of een samenstel van deze doeleinden. Enkel voor het buitengebied of een industrieterrein is een lmv dus niet geschikt. Kijkend naar het Bevi staat de relatie tussen een risicovolle (Bevi) inrichting en een (beperkt) kwetsbaar object centraal. Gelet op de gegeven voorbeelden van (beperkt) kwetsbare objecten zoals woningen, kantoren en winkels zou dit mijns inziens onder het toepassingsbereik van een lmv kunnen vallen. Het Bevi heeft niet enkel en alleen betrekking op risicovolle bedrijven.

²⁰¹ Via Infomil beantwoordt het ministerie van VROM het merendeel van de vragen met betrekking tot het Bevi. Bovenstaand citaat is te vinden op: www.infomil.nl, via 'veiligheid en geluid', 'externe veiligheid', 'Besluit externe veiligheid inrichtingen' en vervolgens 'vragen en antwoorden'

²⁰² Betreft gemeente Dordrecht en Rotterdam. Bezoek aan de DCMR milieudienst Rijnmond die contact hebben met veel gemeenten in de regio Rijnmond bevestigt eveneens deze conclusie

Toepassing van een lmv boven een vbb heeft mijns inziens in het kader van het Bevi de volgende voordelen:

- § Een lmv kan van toepassing worden verklaard op meerdere bestemmingsplannen, in tegenstelling tot een vbb. Zodoende kan in één keer een algehele bescherming worden gewaarborgd;
- § Indien een bouwvergunning (of voorgenomen gebruiksverandering)²⁰³ past in het vigerend bestemmingsplan, maar in strijd is met de lmv, prevaleert de lmv (art. 16 Wsdv). Toetsing geschiedt dus aan de lmv en aan de overige onderdelen in art. 44 Ww. Hier kan overigens worden tegengeworpen dat de aanvrager van een bouwvergunning niet meer geheel kan afgaan op het vigerend bestemmingsplan. Echter, er geldt daarentegen, zoals wel het geval is bij een vbb, geen aanhoudingsplicht. Op een beslissing op een bouwvergunning hoeft niet eindeloos te worden gewacht;
- § Een vbb geldt in principe voor één jaar (art. 21 lid 4 WRO). Een lmv daarentegen geldt voor ten hoogste vijf jaar (art. 30 Wsdv). Aanpassing van bestemmingsplannen aan het Bevi neemt de nodige tijd in beslag. In geval van een lmv heeft een gemeente meer tijd tot haar beschikking.

Een lmv is naar mijn mening een mogelijke tijdelijke oplossing indien geen uitzicht meer is op betaling van de saneringskosten door VROM en sprake is van meerdere bestemmingsplannen die ingevolge het Bevi aanpassing behoeven. Overigens geldt bij het van kracht worden van een lmv, net als bij een besluit tot aanhouding van een aanvraag om een bouwvergunning (art. 49 sub d WRO jo. art. 50 lid 1 Ww), dat art. 49 WRO van overeenkomstige toepassing wordt verklaard (art. 19 Wsdv).

Toekomstige WRO: Wro

Infomil geeft aan dat het ministerie van VROM bekend is met het knelpunt dat vigerende bestemmingsplannen soms een ontoereikende bescherming conform het Bevi bieden. Op termijn hoeft dit volgens het ministerie van VROM gelet op de komst van de nieuwe WRO, de Wro, niet meer een probleem te zijn: 'Het is de bedoeling dat bij de invoering van de nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening (WRO, planning 1 januari 2007) dit probleem opgelost wordt door directe toetsing aan het Bevi in de Woningwet te regelen. Dit punt is daar geen onderdeel van discussie bij'.²⁰⁴ In de MvT van de nieuwe WRO, de Wro, wordt hier niet expliciet op in gegaan. Eveneens waren ten tijde van het schrijven van de scriptie geen officiële stukken beschikbaar. Het ministerie van VROM gaf ten tijde van mijn onderzoeksperiode hierover het volgende aan.²⁰⁵ Met de invoering van de nieuwe Wro zal, via de Invoeringswet ruimtelijke ordening, tevens worden aangegeven welke wetten en AMvB's aanpassing behoeven. Indien bij de inwerkingtreding van de Wro een groot deel van de bestemmingsplannen nog geen toereikende bescherming conform het Bevi heeft, kan het Bevi worden aangepast. Hiertoe kan allereerst worden gedacht aan een overgangsregeling. Binnen een bepaalde periode dienen dan deze bestaande bestemmingsplannen te worden aangepast aan het Bevi. Daarnaast kan worden bepaald dat indien een vigerend bestemmingsplan geen of ontoereikende bescherming biedt na die bepaalde periode, de bouwvergunning rechtstreeks wordt getoetst aan het Bevi. Concreet betekent dit dat art. 44 Ww, het limitatief imperatief stelsel, wordt doorbroken. Grondslag hiervoor is art. 4.3 Wro. Art. 4.3 lid 1 Wro bepaalt dat 'indien een goede nationale ruimtelijke ordening dat noodzakelijk maakt, kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur, op voordracht van Onze Minister of van Onze Minister wie het aangaat in overeenstemming met Onze Minister, regels worden gesteld omtrent de inhoud van een bestemmingsplan'.

Of daadwerkelijk gebruik zal worden gemaakt van art. 4.3 Wro daarover is thans volgens het ministerie van VROM nog niets officieel besloten. Mocht voor het doorbreken van het limitatief imperatief stelsel worden gekozen, dan roept dat wel een aantal vragen op. Zo kan worden afgevraagd of geen afbreuk wordt gedaan aan de rechtszekerheid. De aanvrager van een bouwvergunning kan immers niet meer geheel afgaan op het vigerende bestemmingsplan. In dit kader merken Freriks e.a. mijns inziens terecht het volgende op: 'Maar wie zal zeggen wanneer de in het geldende (actuele) bestemmingsplan opgenomen regeling ter zake van de externe veiligheid onvoldoende is? En wat moet er dan gebeuren met een bouwvergunning die inmiddels is verleend?'.²⁰⁶

²⁰³ Een lmv kan een bouwverbod, aanlegverboden en gebruiksvoorschriften (verbod) omvatten. Dit laatste is niet mogelijk bij een vbb

²⁰⁴ Bovenstaand citaat is te vinden op: www.infomil.nl, via 'veiligheid en geluid', 'externe veiligheid', 'Besluit externe veiligheid inrichtingen' en vervolgens 'vragen en antwoorden'

²⁰⁵ Referentie: mr. A. A. C. J. Noud Janssen, ministerie van VROM

²⁰⁶ Freriks e.a. 2002, p. 116

6 Conclusies

In dit laatste hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de hoofdvraag, die luidde:

Hoofdvraag:

In hoeverre en op welke manier kan de Wet op Ruimtelijke Ordening, in het bijzonder het bestemmingsplan, uitvoering geven aan het Besluit externe veiligheid inrichtingen?

Om deze hoofdvraag te kunnen beantwoorden, is een vijftal onderzoeksvragen geformuleerd, die in de voorgaande hoofdstukken zijn behandeld.

Wat betreft de beantwoording van de vraag *op welke manier* de WRO, in het bijzonder het bestemmingsplan, uitvoering kan worden gegeven aan het Bevi, het volgende.

Elementen vanuit het plaatsgebonden risico en vanuit de verantwoordingsplicht van het groepsrisico die in het bestemmingsplan vastgelegd moeten worden, kunnen via een directe of indirecte manier verankerd worden.

Bij indirecte verankering worden milieukwaliteitsnormen, bijvoorbeeld risiconormen, in een bestemmingsplan ‘vertaald’ in neer te leggen ruimtelijke keuzen wat betreft de aan de grond toe te kennen bestemmingen. Indirecte verankering doet in principe meer recht aan het systeem van de WRO. Er zijn meerdere opties mogelijk om milieunormen te ‘vertalen’. Ten aanzien van het plaatsgebonden risico kan gedacht worden aan het opnemen van een risicocontour al dan niet met afstanden, enkel afstandseisen of een veiligheidscontour. Wat betreft het groepsrisico kan worden gedacht aan het vastleggen van personendichtheden via bebouwingsoppervlakten en bouwhoogtes.

Bij directe doorwerking worden (milieukwaliteits)normen in de planvoorschriften van het bestemmingsplan opgenomen. Een soortgelijke doorvertaling als bij indirecte doorwerking vindt niet plaats. Indirecte verankering is veelal de gebruikelijke methode. Directe verankering wordt daarentegen weinig toegepast en hier tegen bestaat soms de nodige aversie. Ter illustratie: zo wordt vaak aangenomen dat milieunormen niet in het bestemmingsplan kunnen worden opgenomen op grond van KB Hefshuizen. Een bewering die mijns ziens vandaag de dag in twijfel getrokken kan worden. Directe verankering kan soms ook de beste manier zijn om uitvoering te geven aan het Bevi. Zo is een directe opname van personendichtheden in de planvoorschriften wanneer relatief veel mensen op een buitenterrein werkzaam zijn of in geval van een globaal bestemmingsplan, de beste manier om het groepsrisico beheersbaar te houden. Met een indirecte verankering wordt geen goed beeld van de werkelijke verdeling van de personendichtheden verkregen.

Opname van risiconormen (milieukwaliteitseisen) in planvoorschriften zou, gelet op recente uitspraken van de Afdeling, mijns inziens mogelijk kunnen zijn. De directe verankering van de personendichtheden, is in theorie een optie. Een maximale personendichtheid kan als een situeringskenmerk worden gezien en daardoor nodig zijn te realisering van een bestemming. Daarnaast geldt dat directe opname van personendichtheden de beste manier is om het groepsrisico beheersbaar te houden. Grootste probleem blijft echter de handhaving, waardoor mijns inziens directe verankering van personendichtheden in de praktijk geen werkbare optie is.

Wat betreft de beantwoording van de vraag *in hoeverre* de WRO, in het bijzonder het bestemmingsplan, uitvoering kan worden gegeven aan het Bevi, het volgende.

Er zijn verschillende manieren mogelijk om in het bestemmingsplan gehoor te geven aan het Bevi. Dit neemt echter niet weg dat daarbij eveneens de nodige kanttekeningen kunnen worden geplaatst. Soms betreft het knelpunten die met in achtneming van nodige aandachtspunten in de praktijk geen problemen meer zullen opleveren. Zoals het opnemen van begripsbepalingen over (beperkt) kwetsbare objecten. Er zijn ook meer fundamentele knelpunten die minder gemakkelijk oplosbaar zijn. Deze knelpunten zijn mijns inziens grotendeels te herleiden tot één achterliggend uitgangspunt van het Bevi, namelijk: het projecteren van een object gerichte denkbenadering, die afkomstig is uit de Wm, op de WRO, terwijl de WRO daarentegen bestemmingsgericht denkt. Door het verschil in abstractieniveau, nog afgezien van de verschillende soorten bestemmingsplannen, leidt dit tot de nodige spanningen. Aan de object gerichte benadering in het Bevi zelf, valt thans weinig te veranderen.

Ter afsluiting wil ik opmerken dat zolang de Wm en de WRO op verschillende principes zijn gebaseerd, het vinden van een volledige geschikte benadering voor zowel het milieurechtelijke als het ruimtelijke ordeningsspoor een lastige opgave zal zijn. Wellicht biedt op termijn een integrale wet, een omgevingswet, met één benadering als uitgangspunt, uitkomst. De toekomst zal moeten uitwijzen of dit ook realiseerbaar is en of uiteindelijk toch niet wordt teruggerepen op de huidige Wm en WRO - benadering.

Begrippen – en afkortingenlijst

| | |
|--|--|
| Gehanteerde begrippen | |
| Beperkt kwetsbare objecten | Voorbeelden van beperkt kwetsbaar object zijn omschreven in art. 1, lid 1, sub a, onder a t/m i van het Bevi. Let op: het betreft een niet - limitatieve opsomming . Voor beperkt kwetsbare objecten gelden richtwaarden. |
| Categoriale inrichting | Inrichting waarvoor, door de aard van de activiteit of de aard van de aanwezige gevaarlijke stof(fen), een standaardbenadering kan worden gevolgd. Voor een dergelijke inrichting wordt uitgegaan van vaste afstanden en hoeft in principe geen QRA te worden uitgevoerd |
| Geprojecteerd (beperkt) kwetsbare objecten | Nog niet aanwezig object dat op grond van het voor het betrokken gebied geldende bestemmingsplan toelaatbaar is (art. 1, lid 1, sub f en g Bevi) |
| Grenswaarde | Een grenswaarde geeft de kwaliteit aan die op het aangegeven tijdstip moet zijn bereikt en die, waar zij aanwezig is, tenminste moet worden instandgehouden. Grenswaarden moeten 'in acht worden genomen'. Dat betekent dat de grenswaarde niet mag worden overschreden. |
| Groepsrisico | Cumulatieve kansen per jaar dat een aantal personen overlijdt als rechtstreeks gevolg van hun aanwezigheid in het invloedsgebied van een inrichting en een ongewoon voorval binnen die inrichting waarbij een gevaarlijke stof betrokken is (art. 1, lid 1, sub k Bevi) |
| Kwetsbare objecten | Voorbeelden van kwetsbaar object zijn omschreven in art. 1, lid 1, sub m, onder a t/m d van het Bevi. Let op: het betreft een niet - limitatieve opsomming . Voor beperkt kwetsbare objecten gelden grenswaarden. |
| Invloedsgebied | Gebied waarin volgens de Regeling externe veiligheid inrichtingen personen worden meegeteld voor de berekening van het groepsrisico (art. 1, lid 1, sub l Bevi). Het invloedsgebied voor het groepsrisico is veelal het gebied gelegen tussen de risicovolle inrichting en de 1% letaliteitsgrens. |
| Niet -categoriale inrichting | Een inrichting met zodanige specifieke kenmerken dat voor de vaststelling van de door de desbetreffende inrichting veroorzaakte risico's een specifieke risicoanalyse (QRA) moet worden uitgevoerd. |
| Plaatsgebonden risico | Risico op een plaats <i>buiten</i> een inrichting, uitgedrukt als een kans per jaar dat een persoon die onafgebroken en onbeschermd op die plaats zou verblijven, overlijdt als rechtstreeks gevolg van een ongewoon voorval binnen die inrichting waarbij een gevaarlijke stof betrokken is (art. 1, lid 1 onder q Bevi) |
| Oriëntatiewaarde | Voor het groepsrisico is er een zogenaamde 'oriëntatiewaarde', dat als een <i>ijkpunt</i> moet worden gezien. De oriëntatiewaarde wordt aangeduid met een rechte lijn, welke de cumulatieve frequenties per jaar van 10 ⁻⁵ van 10 dodelijke slachtoffers, van 10 ⁻⁷ van 100 dodelijke slachtoffers en van 10 ⁻⁹ van 1000 dodelijke slachtoffers met elkaar verbindt |
| Richtwaarde | Een richtwaarde geeft de kwaliteit aan die op het aangegeven tijdstip zoveel mogelijk moet zijn bereikt, en die, waar zij aanwezig is, zoveel mogelijk moet worden standgehouden. Met richtwaarden moet 'rekening worden gehouden'. Slechts om gewichtige redenen mag van die waarde worden afgeweken |
| Risicocontour | Plaatsen met een gelijke plaatsgebonden risico die door een lijn met elkaar verbonden worden |
| Risicovolle inrichtingen | Categoriale en niet - categoriale inrichtingen als bedoeld in het Bevi |
| Milieukwaliteitseisen | Eisen betreffende de <i>kwaliteit</i> van onderdelen van het fysieke milieu die aangeven in welke toestand het desbetreffende onderdeel dient te verkeren op een daarbij te bepalen tijdstip |
| Veiligheidscontour | Het Wm - bevoegd kan, in overstemming met het WRO- bevoegd gezag, besluiten tot een 'veiligheidscontour' voor niet - categoriale inrichtingen of voor een gebied waarin niet –categoriale inrichtingen zijn gelegen |

Gehanteerde afkortingen

| | |
|------------|--|
| AB | Administratiefrechtelijke Beslissingen |
| ABRvS | Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State |
| ALARA | as low as reasonably achievable |
| AMvB | Algemene Maatregel van Bestuur |
| art. | artikel |
| Awb | Algemene wet bestuursrecht |
| Bevi | Besluit externe veiligheid inrichtingen |
| Bro | Besluit op de ruimtelijke ordening 1985 |
| Brzo 1999 | Besluit risico's zware ongevallen 1999 |
| BZK, min | ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties |
| CPR | Commissie Preventie van Rampen door Gevaarlijke stoffen |
| CPR 15 -2 | Inrichtingen waar gevaarlijke stoffen, gevaarlijke afvalstoffen of bestrijdingsmiddelen in emballage meer dan 10.000 kilogram of liter worden opgeslagen |
| CPR 15 - 3 | Inrichtingen waar bestrijdingsmiddelen in emballage worden opgeslagen |
| CROW | Centrum voor Regelgeving en Onderzoek in de Grond-, Water- en Wegenbouw en Verkeerstechniek |
| DCMR | Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond |
| EVRM | Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden |
| GR | groepsrisico |
| GS | gedupeerde staten |
| Gst. | De Gemeentestem |
| HvJ EG | Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen |
| KB | koninklijk besluit |
| Imv | leefmilieuverordening |
| M&R | Milieu en Recht (tijdschrift) |
| m.nt. | met noot |
| MvA | memorie van antwoord |
| MvT | memorie van toelichting |
| NMP | nationaal milieubeleidsplan |
| MTR | maximaal toelaatbaar risico |
| NVBR | Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding |
| NvT | nota van toelichting |
| PbEG | Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen |
| PR | plaatsgebonden risico |
| QRA | Qualitative Risk Assessment |
| RARO | Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening |
| Revi | Regeling externe veiligheid inrichtingen |
| r.o. | rechtsoverweging |
| StAB | Stichting Advisering bestuursrechtspraak voor milieu en ruimtelijke ordening |
| Stb. | Staatsblad |
| Stcrt. | Staatscourant |
| TK | Tweede Kamer der Staten - Generaal |
| TO | Tijdschrift voor Omgevingsrecht |
| vbb | voorbereidingsbesluit |
| VNG | Vereniging van Nederlandse Gemeenten |
| VR | verwaarloosbaar risico |
| VROM, min | ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer |
| Wgh | Wet geluidhinder |
| Wm | Wet milieubeheer |
| WRO | Wet op de Ruimtelijke Ordening |
| Wro | Wet ruimtelijke ordening |
| Ww | Woningwet |

Literatuurlijst

Ale 2003

B. Ale, *Risico's en Veiligheid - Een historische schets*, TU Delft, Delft, 2003

Backes e.a. 2001

Ch.W. Backes, Th. G. Drupsteen, P.C. Gilhuis en N.S.J. Koeman, *Milieurecht*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink, 2001

Backes e.a. 2004

Ch.W. Backes, A.B. Blomberg, M.P. Jongma, F.C.M.A. Michiels, H.F.M.W. van Rijswijk, *Hoofdpijnen milieubestuurrecht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers, 2004

DHV 1999

DHV Milieu en Infrastructuur BV, *Doorwerking extern veiligheidsbeleid in de Wm- vergunning en de ruimtelijke ordening*, dossieronderzoek bij gemeenten en provincies, in opdracht van het ministerie van VROM, 1999

Van Dongen e.a. 2001

J.E.F. van Dongen, W. Passchier Vermeer, Y. de Kluzenaar, J.H.M. Steenbekkers, G.J. Wijlhuizen, H.M.E. Miedema, *Milieu en Gezondheid 2001: Overzicht van risico's, doelen en beleid*, TNO - rapport, Leiden, augustus 2001

Freriks e.a.2002

A.A. Freriks, Th. Peters, J. Robbe en J.M. Verschuuren, *De invloed van het Europees recht op het ruimtelijk bestuursrecht*, Publicatie van de Vereniging voor Bouwrecht nr. 30, Deventer: Kluwer, 2002

Van Geest 2001

H.J.A.M van Geest, *Ruimtelijke ordening en milieubeheer: it takes two to tango*, in: *Omgaan met risico's in het milieu en ruimtelijke ordeningsrecht*, M. Oosting, H.J.A.M. van Geest en M.A. Robesin, Den Haag: Boom Juridische uitgevers, 2001, nr. 6

Van Geest en Hödl 1998

H.J.A.M. van Geest en P.J. Hödl in Wetsvoorstel 25 311, *Milieu & Recht (M&R)*, 1998, nr. 6

Infomil juni 2004

Infomil, *Handleiding externe veiligheid inrichtingen*, Den Haag, juni 2004

Jongma en Van der Ree 2001

M. Jongma en P. van der Ree, *Veiligheidsafstanden in het omgevingsrecht*, in: P.P.J. Driessen, F.C.M.A. Michiels en E.J. Molenaar (red.), *Duurzaam ruimtegebruik*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers, 2001

Lam 2001

T.E.P.A. Lam, *Externe veiligheid en zoning*, Tijdschrift voor Omgevingsrecht, 2001, nr. 4

NMP - 4

Nationaal Milieubeleidsplan 4, Een wereld en een wil werken aan duurzaamheid, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag, 2001,

NIROV 2000

NIROV, sectie Ruimtelijk Beleid en recht, *Leergang Op dezelfde leest II*, Standaardisering van bestemmingsplanvoorschriften, Alphen aan den Rijn: W.E.J. Tjeenk Willink, 1996

NIROV 2004

NIROV, sectie Ruimtelijk Beleid en recht, *Het Bestemmingsplan en het Besluit externe veiligheid inrichtingen*, supplement 2004-1, Leergang Op dezelfde leest, Den Haag, juni 2004

Oranjewoud B.V. 2004

Oranjewoud B.V., *Cursus Externe veiligheid en ruimtelijke ordening*, april 2004

Van der Ree 2000

P. van der Ree, *Met woord en kaart. Over detaillering en reikwijdte van bestemmingsplanregeling*, dissertatie, Den Bosch: Eén op één, 2000

RIVM 2003

Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), Milieu - natuurplanbureau, *Nuchter omgaan met risico's*, Bilthoven, 2003, rapportnr. 251701047

Schippers 2004

E. Schippers, *Externe veiligheid, van de hoed en de rand*, de Gemeentestem, 2004, nr. 7218

Spaans 2002

L.A.J. Spaans, *Milieukwaliteitsnormstelling, over de wijze van milieukwaliteitsnormstelling binnen de democratische rechtsstaat*, dissertatie, Den Haag: Boom Juridische uitgevers, augustus 2002

Spaans en Michiels 2000

L.A.J. Spaans en F.C.M.A. Michiels, *De waarde(n) van milieukwaliteitsnormen*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers, 2000

Spaans en Struiksma 2002

L.A.J. Spaans en J. Struiksma, *Een riskante bestemming*, Over de risiconormen van het externe veiligheidsbeleid en de vertaling daarvan in bestemmingsplannen, *Bouwrecht*, nr. 3, maart 2002

Struiksma 2000

J. Struiksma, *Het systeem van het ruimtelijk orderingsrecht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri, 2000

VROM, ministerie van e.a. 2003

VROM, ministerie van, *Interdepartementale cursus Externe veiligheid*, Den Haag, 2003

VROM/BZK, ministerie van e.a. augustus 2004

VROM/BZK, ministerie van, i.s.m. Oranjewoud B.V., *Handreiking Verantwoordingsplicht Groepsrisico*, concept, augustus 2004

Parlementaire stukken

- § TK 1983/1984, 18 233, nr. 1
- § TK 1983/1984, 18 233, nr. 2
- § TK 1984/1985, 17 375, nr. 38
- § TK 1985/1986, 19 204, nr. 2
- § TK 1988/1989, 21 137, nr. 1
- § TK 1988/1989, 21 137, nr. 2
- § TK 1988/1989, 21 137, nr. 3
- § TK 1988/1989, 21 137, nr. 5
- § TK 1988/1989, 21 163, nr. 3
- § TK 1990/1991, 21 163, nr. 5
- § TK 2000/2001, 27 157, nr. 20
- § TK 2000/2001, 26 604, nr. 13
- § TK 2002/2003, 28 916, A
- § TK 2002/2003, 28 916, nr. 3

Jurisprudentieregister

| Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State | Paragraaf |
|---|------------------------|
| ABRvS 15 april 1996, BR 1996, 571, m.nt. de Vries, Gst. 7060, 7, m.nt. J.M.H.F. Teunissen | 4.1.3 |
| ABRvS 13 mei 1997, BR 1997, 830 en M&R 1998, 5 m.nt. Van Geest | 4.1.2, 4.1.3, 4.1.5 |
| ABRvS 17 juli 2000, AB 2001, 98, m.nt. JSt. (Jan Struiksmā) | 4.1.2, 4.1.5 |
| ABRvS 18 juli 2000, AB 2001, 30 | 2.3.2 |
| ABRvS 2 januari 2001, zaaknr. 01.98.0677/1 | 4.1.4 |
| ABRvS 25 juni 2003, AB 2003, 380, m.nt. JSt. | 4.1.4 |
| ABRvS 11 februari 2004, zaaknr. 200301673/1 | 3.3.3 |
| ABRvS 29 december 2004, zaaknr. 200400010/1 | 3.3.3 |

| Koninklijk besluit | Paragraaf |
|--|--------------|
| KB 10 maart 1979, BR 1979, 419, m.nt. H.H. Bod | 4.1.2, 4.1.4 |
| contrair KB 17 december 1987, Stb. 1987, 643, AB 1988, 388, m.nt. AWK en BR 1988, 278, m.nt. J. Wessel | 4.1.2, 4.1.4 |
| KB 6 februari 1992, AB 1992, 407, m.nt. AWK, BR 1992, 459, m.nt. H.H. Bod | 4.1.3 |
| KB 28 oktober 1992, BR 1993, 205, m.nt. H.H. Bod | 4.1.2 |
| KB 11 maart 1996, M&R 1997/1, nr.8, m.nt. Van Geest | 4.1.5 |

Bijlage 1 Besluit externe veiligheid inrichtingen

Besluit van 27 mei 2004, houdende milieukwaliteitseisen voor externe veiligheid van inrichtingen milieubeheer (Besluit externe veiligheid inrichtingen)

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

Op de voordracht van Onze Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 5 februari 2003, nr. MJZ2003008449, Centrale Directie Juridische Zaken, Afdeling Wetgeving;

Gelet op 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);

Gelet op de artikelen 5.1, eerste en vierde lid, 5.2, eerste lid, 5.3, eerste en tweede lid, 8.7, eerste lid, 8.44 en 21.8 van de Wet milieubeheer en 19a, twaalfde lid, en 36 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening;

De Raad van State gehoord (advies van 8 juli 2003, nr. W08.03.0060/V);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 19 mei 2004, nr. MJZ2004049663, Centrale Directie Juridische Zaken, Afdeling Wetgeving;

Hebben goedgevonden en verstaan:

§ 1. Begripsbepalingen

Artikel 1

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

a. beperkt kwetsbaar object:

a.

1°. verspreid liggende woningen van derden met een dichtheid van maximaal twee woningen per hectare, en

2°. dienst- en bedrijfswoningen van derden;

b. kantoorgebouwen, voorzover zij niet onder onderdeel m, onder c, vallen;

c. hotels en restaurants, voorzover zij niet onder onderdeel m, onder c, vallen;

d. winkels, voorzover zij niet onder onderdeel m, onder c, vallen;

e. sporthallen, zwembaden en speeltuinen;

f. sport- en kampeerterrainen en terreinen bestemd voor recreatieve doeleinden, voorzover zij niet onder onderdeel m, onder d, vallen;

g. bedrijfsgebouwen, voorzover zij niet onder onderdeel m, onder c, vallen;

h. objecten die met de onder a tot en met e en g genoemde gelijkgesteld kunnen worden uit hoofde van de gemiddelde tijd per dag gedurende welke personen daar verblijven, het aantal personen dat daarin doorgaans aanwezig is en de mogelijkheden voor zelfredzaamheid bij een ongeval, voorzover die objecten geen kwetsbare objecten zijn, en

i. objecten met een hoge infrastructurele waarde, zoals een telefoon- of elektriciteitscentrale of een gebouw met vluchtleidingsapparatuur, voorzover die objecten wegens de aard van de gevaarlijke stoffen die bij een ongeval kunnen vrijkomen, bescherming verdienen tegen de gevolgen van dat ongeval;

b. bestrijdingsmiddel: bestrijdingsmiddel als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel f, van de Bestrijdingsmiddelenwet 1962;

c. brandbare gevaarlijke stof: gevaarlijke stof, gevaarlijke afvalstof of brandbaar bestrijdingsmiddel die of dat met lucht van normale samenstelling en druk onder vuurverschijnselen blijft reageren, nadat de bron die de ontsteking heeft veroorzaakt, is weggenomen;

d. emballage:

a. glazen flessen tot 5 liter;

b. kunststof flessen of vaten tot 60 liter;

c. metalen bussen tot 25 liter;

d. stalen vaten of kunststof drums tot 300 liter;

e. papieren of kunststof zakken, en

f. laadketels;

- e. externe veiligheid: kans om buiten een inrichting te overlijden als rechtstreeks gevolg van een ongewoon voorval binnen die inrichting waarbij een gevaarlijke stof betrokken is;
 - f. geprojecteerd beperkt kwetsbaar object: nog niet aanwezig beperkt kwetsbaar object dat op grond van het voor het desbetreffende gebied geldende bestemmingsplan toelaatbaar is;
 - g. geprojecteerd kwetsbaar object: nog niet aanwezig kwetsbaar object dat op grond van het voor het desbetreffende gebied geldende bestemmingsplan toelaatbaar is;
 - h. gevaarlijke stof:
 - a. stof die of preparaat dat bij of krachtens het Besluit verpakking en aanduiding milieugevaarlijke stoffen en preparaten is ingedeeld in een categorie als bedoeld in artikel 34, tweede lid, van de Wet milieugevaarlijke stoffen, of
 - b. gevaarlijke stof als bedoeld in artikel 1, onderdeel b, van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen;
 - i. gevaarlijke afvalstof: afvalstof als bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de Regeling Europese afvalstoffenlijst, voorzover die afvalstof een of meer eigenschappen, genoemd in artikel 4, tweede lid, onderdelen a tot en met c, e en f, van die regeling bezit;
 - j. grenswaarde: grenswaarde als bedoeld in artikel 5.1, derde lid, van de wet ten aanzien van het niveau van het plaatsgebonden risico;
 - k. groepsrisico: cumulatieve kansen per jaar dat tenminste 10, 100 of 1000 personen overlijden als rechtstreeks gevolg van hun aanwezigheid in het invloedsgebied van een inrichting en een ongewoon voorval binnen die inrichting waarbij een gevaarlijke stof, gevaarlijke afvalstof of bestrijdingsmiddel betrokken is;
 - l. invloedsgebied: gebied waarin volgens bij regeling van Onze Minister gestelde regels personen worden meegeteld voor de berekening van het groepsrisico;
 - m. kwetsbaar object:
 - a. woningen, niet zijnde woningen als bedoeld in onderdeel a, onder a;
 - b. gebouwen bestemd voor het verblijf, al dan niet gedurende een gedeelte van de dag, van minderjarigen, ouderen, zieken of gehandicapten, zoals:
 - 1°. ziekenhuizen, bejaardenhuizen en verpleeghuizen;
 - 2°. scholen, of
 - 3°. gebouwen of gedeelten daarvan, bestemd voor dagopvang van minderjarigen;
 - c. gebouwen waarin doorgaans grote aantallen personen gedurende een groot gedeelte van de dag aanwezig zijn, zoals:
 - 1°. kantoorgebouwen en hotels met een bruto vloeroppervlak van meer dan 1500 m² per object, of
 - 2°. complexen waarin meer dan 5 winkels zijn gevestigd en waarvan het gezamenlijk bruto vloeroppervlak meer dan 1000 m² bedraagt en winkels met een totaal bruto vloeroppervlak van meer dan 2000 m² per winkel, voorzover in die complexen of in die winkels een supermarkt, hypermarkt of warenhuis is gevestigd, en
 - d. kampeer- en andere recreatieterreinen bestemd voor het verblijf van meer dan 50 personen gedurende meerdere aaneengesloten dagen;
 - n. Onze Minister: Onze Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer;
 - o. opslagplaats: speciaal daartoe ingerichte en bestemde voorziening voor de opslag van gevaarlijke stoffen, gevaarlijke afvalstoffen of bestrijdingsmiddelen;
 - p. plaatsgebonden risico: risico op een plaats buiten een inrichting, uitgedrukt als de kans per jaar dat een persoon die onafgebroken en onbeschermd op die plaats zou verblijven, overlijdt als rechtstreeks gevolg van een ongewoon voorval binnen die inrichting waarbij een gevaarlijke stof, gevaarlijke afvalstof of bestrijdingsmiddel betrokken is;
 - q. richtwaarde: richtwaarde als bedoeld in artikel 5.1, derde lid, van de wet ten aanzien van het niveau van het plaatsgebonden risico;
 - r. wet: Wet milieubeheer, en
 - s. woning: gebouw of gedeelte van een gebouw dat voor bewoning is bestemd.
2. Kwetsbare objecten of beperkt kwetsbare objecten die behoren tot een inrichting als bedoeld in artikel 2, eerste lid, onderdelen a tot en met h, worden voor de toepassing van dit besluit, behoudens de artikelen 12 en 13 en de artikelen 15 en 16, voorzover de artikelen 15 en 16 betrekking hebben op het groepsrisico, niet beschouwd als kwetsbare onderscheidenlijk beperkt kwetsbare objecten.

§ 2. Toepassingsgebied

Artikel 2

1. Dit besluit is van toepassing op de besluiten, bedoeld in artikel 4, eerste tot en met vierde lid, met betrekking tot:
 - a. een inrichting waarop het Besluit risico's zware ongevallen 1999 van toepassing is;
 - b. een inrichting die bestemd is voor de opslag in verband met het vervoer van gevaarlijke stoffen als bedoeld in artikel 1, onderdeel c, van het Besluit risico's zware ongevallen 1999, al dan niet in combinatie met andere stoffen en producten;
 - c. een door Onze Minister bij regeling aangewezen spoorwegemplacement dat gebruikt wordt voor het rangeren van wagons met gevaarlijke stoffen;
 - d. andere door Onze Minister bij regeling aangewezen categorieën van inrichtingen dan de inrichtingen, bedoeld in de onderdelen a tot en met c, waarvan het plaatsgebonden risico, berekend volgens bij die regeling gestelde regels, hoger is of kan zijn dan 10^{-6} per jaar, niet zijnde inrichtingen waarvoor regels gelden krachtens artikel 8.40 van de wet;
 - e. een LPG-tankstation als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel b, van het Besluit LPG-tankstations milieubeheer;
 - f. een inrichting waar gevaarlijke stoffen, gevaarlijke afvalstoffen of bestrijdingsmiddelen in emballage worden opgeslagen in een hoeveelheid van meer dan 10 000 kg per opslagplaats, niet zijnde een inrichting als bedoeld in onderdeel a of d;
 - g. een inrichting waarin een koel- of vriesinstallatie aanwezig is met een inhoud van meer dan 400 kg ammoniak, niet zijnde een inrichting als bedoeld in onderdeel a of d, en
 - h. andere door Onze Minister bij regeling aangewezen categorieën van inrichtingen dan de inrichtingen, bedoeld in de onderdelen e tot en met g, waarvan het plaatsgebonden risico, berekend volgens bij die regeling gestelde regels, hoger is of kan zijn dan 10^{-6} per jaar en waarvoor bij die regeling afstanden tot al dan niet geprojecteerde kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten zijn vastgesteld, niet zijnde inrichtingen waarvoor regels gelden krachtens artikel 8.40 van de wet.
2. Dit besluit is van toepassing op de besluiten, bedoeld in artikel 5, eerste, tweede en zesde lid, met betrekking tot de bestemming van grond, voorzover die grond ligt:
 - a. binnen het invloedsgebied van een inrichting als bedoeld in het eerste lid, of
 - b. [Dit onderdeel is nog niet in werking getreden.]
3. Dit besluit is van toepassing op het besluit, bedoeld in artikel 5, zevende lid, voorzover het tracé waarop dat besluit betrekking heeft, binnen het invloedsgebied ligt van een inrichting als bedoeld in het eerste lid, onderdeel a.
4. Dit besluit is van toepassing op het besluit, bedoeld in de artikelen 8.22, 8.23 en 8.25, eerste lid, onderdeel a, van de wet en 10 en 11 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, met betrekking tot of in verband met een inrichting als bedoeld in het eerste lid, voorzover dat besluit wordt genomen ter uitvoering van artikel 17 of 18.

Artikel 3

1. Dit besluit is niet van toepassing op de besluiten, bedoeld in artikel 4, eerste tot en met vierde lid, met betrekking tot:
 - a. een inrichting waarin uitsluitend of in hoofdzaak consumentenvuurwerk of professioneel vuurwerk als bedoeld in het Vuurwerkbesluit wordt opgeslagen of bewerkt, en
 - b. een inrichting voor het opslaan of bewerken van munitie, ontplofbare stoffen of met ontplofbare stoffen geladen voorwerpen, niet zijnde consumentenvuurwerk of professioneel vuurwerk als bedoeld in het Vuurwerkbesluit, tenzij op die inrichting het Besluit risico's zware ongevallen 1999 van toepassing is.

2. Dit besluit is niet van toepassing op de besluiten, bedoeld in artikel 5, eerste en tweede lid, met betrekking tot de bestemming van grond, voorzover die grond ligt binnen het invloedsgebied van een inrichting als bedoeld in het eerste lid.

§ 3. Besluiten binnen het toepassingsgebied

Artikel 4

1. Het bevoegd gezag neemt bij de beslissing op een aanvraag om een vergunning als bedoeld in artikel 8.1, eerste lid, onderdeel a, van de wet de grenswaarde, genoemd in artikel 6, eerste lid, in acht.
2. Het bevoegd gezag houdt bij de beslissing op een aanvraag als bedoeld in het eerste lid rekening met de richtwaarde, genoemd in artikel 6, tweede lid.
3. Het bevoegd gezag neemt bij de beslissing op een aanvraag om een vergunning als bedoeld in de artikelen 8.1, eerste lid, onderdeel b, en 8.4 van de wet, indien die aanvraag nadelige gevolgen heeft voor het plaatsgebonden risico, de grenswaarden, genoemd in de artikelen 7, eerste lid, en 24, eerste lid, in acht.
4. Het bevoegd gezag houdt bij de beslissing op een aanvraag als bedoeld in het derde lid, indien die aanvraag nadelige gevolgen heeft voor het plaatsgebonden risico, rekening met de richtwaarde, genoemd in artikel 7, tweede lid.
5. Het bevoegd gezag neemt bij de beslissing op een aanvraag, in afwijking van het eerste en derde lid, de bij regeling van Onze Minister vastgestelde afstanden tot al dan niet geprojecteerde kwetsbare objecten in acht en houdt bij die beslissing, in afwijking van het tweede en vierde lid, rekening met de bij die regeling vastgestelde afstanden tot al dan niet geprojecteerde beperkt kwetsbare objecten, indien die aanvraag betrekking heeft op:
 - a. een LPG-tankstation als bedoeld in artikel 2, eerste lid, onderdeel e, waarvan de doorzet van LPG minder dan 1500 m³ per jaar bedraagt;
 - b. een inrichting waar gevaarlijke stoffen, gevaarlijke afvalstoffen of bestrijdingsmiddelen in emballage worden opgeslagen als bedoeld in artikel 2, eerste lid, onderdeel f, indien:
 - 1°. in een tot die inrichting behorende opslagplaats geen brandbare gevaarlijke stoffen aanwezig zijn met een stikstofgehalte van meer dan 1,5 gewichtsprocent van de totale hoeveelheid in die opslagplaats aanwezige gevaarlijke stoffen, gevaarlijke afvalstoffen of bestrijdingsmiddelen;
 - 2°. het vloeroppervlak van een tot die inrichting behorende opslagplaats ten hoogste 2500 m² bedraagt;
 - 3°. niet meer dan honderd maal per jaar stoffen of preparaten die bij of krachtens het Besluit verpakking en aanduiding milieugevaarlijke stoffen en preparaten zijn ingedeeld als zeer vergiftig, in de open lucht worden gelost en geladen, en
 - 4°. geen organische peroxiden of nitraathoudende kunstmeststoffen worden opgeslagen;
 - c. een inrichting waarin een koel- of vriesinstallatie aanwezig is als bedoeld in artikel 2, eerste lid, onderdeel g, met een inhoud van minder dan 10 000 kg ammoniak, of
 - d. een inrichting als bedoeld in artikel 2, eerste lid, onderdeel h.
6. Bij regeling van Onze Minister kunnen categorieën van inrichtingen worden aangewezen waarvoor het plaatsgebonden risico, in afwijking van het vijfde lid, ter voldoening aan de grenswaarden, bedoeld in het eerste en derde lid, of ter voldoening aan de richtwaarde, bedoeld in het tweede en vierde lid, volgens bij die regeling gestelde regels mag worden berekend, indien naar het oordeel van het bevoegd gezag aan die grenswaarden of aan die richtwaarde wordt voldaan door het in acht nemen, onderscheidenlijk het zoveel mogelijk in acht nemen, van een kleinere afstand dan de afstand die door Onze Minister voor de categorie van inrichtingen waartoe de desbetreffende inrichting behoort, overeenkomstig het vijfde lid is vastgesteld. Het bevoegd gezag betreft bij zijn oordeel als bedoeld in de eerste zin de aard van de in de desbetreffende inrichting toegestane gevaarlijke stoffen en de toegepaste maatregelen ter beperking van het plaatsgebonden risico.

7. Bij regeling van Onze Minister kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot de afstand die in een geval als bedoeld in het zesde lid tot al dan niet geprojecteerde kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten in elk geval wordt aangehouden.
8. Indien een aanvraag als bedoeld in het eerste en derde lid betrekking heeft op een inrichting waarop het Besluit risico's zware ongevallen 1999 van toepassing is, betreft het bevoegd gezag bij de beslissing op die aanvraag, onverminderd artikel 8.8, eerste lid, van de wet, de gevolgen voor de externe veiligheid die de inrichting veroorzaakt voor personen die gebruikmaken van een hoofdweg of landelijke railweg als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdelen c en d, van de Tracéwet.

Artikel 5

1. Het bevoegd gezag neemt bij de vaststelling van een besluit als bedoeld in de artikelen 10, 11, eerste en tweede lid, 15, eerste lid, 17, eerste lid, 19, eerste, tweede en derde lid, 28, 37, 39b en 40, eerste lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening en van een besluit tot het verlenen van vrijstelling als bedoeld in artikel 11 van de Woningwet, op grond waarvan de bouw of vestiging van kwetsbare objecten wordt toegelaten, de grenswaarde, genoemd in artikel 8, eerste lid, in acht.
2. Het bevoegd gezag houdt bij de vaststelling van een besluit als bedoeld in het eerste lid op grond waarvan de bouw of vestiging van beperkt kwetsbare objecten wordt toegelaten, rekening met de richtwaarde, genoemd in artikel 8, tweede lid.
3. Het bevoegd gezag neemt bij de vaststelling van een besluit als bedoeld in het eerste lid, in afwijking van het eerste lid, de bij regeling van Onze Minister vastgestelde afstanden tot kwetsbare objecten in acht en houdt bij de vaststelling van een besluit als bedoeld in het tweede lid, in afwijking van het tweede lid, rekening met de bij die regeling vastgestelde afstanden tot beperkt kwetsbare objecten, indien dat besluit betrekking heeft op een gebied dat geheel of gedeeltelijk ligt binnen het invloedsgebied van een inrichting als bedoeld in artikel 4, vijfde lid, onderdelen a tot en met d.
4. Bij regeling van Onze Minister kunnen categorieën van gevallen worden aangewezen waarvoor het plaatsgebonden risico, in afwijking van het derde lid, ter voldoening aan de grenswaarde, bedoeld in het eerste lid, of ter voldoening aan de richtwaarde, bedoeld in het tweede lid, volgens bij die regeling gestelde regels mag worden berekend, indien naar het oordeel van het bevoegd gezag aan die grenswaarde of aan die richtwaarde wordt voldaan door het in acht nemen, onderscheidenlijk het zoveel mogelijk in acht nemen, van een kleinere afstand dan de afstand die door Onze Minister voor die categorie van gevallen overeenkomstig het derde lid is vastgesteld. Het bevoegd gezag betreft bij zijn oordeel als bedoeld in de eerste zin de aard van de gevaarlijke stoffen die in de inrichting die het plaatsgebonden risico veroorzaakt, toegestaan zijn en de toegepaste maatregelen ter beperking van dat risico.
5. Bij regeling van Onze Minister kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot de afstand die in een geval als bedoeld in het vierde lid tot kwetsbare objecten en beperkt kwetsbare objecten in elk geval wordt aangehouden.
6. Gedeputeerde staten verlenen geen vrijstelling als bedoeld in artikel 33, tweede lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening voorzover het bestemmingsplan de bouw of vestiging van kwetsbare objecten of beperkt kwetsbare objecten toelaat ten aanzien waarvan niet wordt voldaan aan de grenswaarde of de afstanden, bedoeld in het eerste lid, onderscheidenlijk onvoldoende rekening wordt gehouden met de richtwaarde of de afstanden, bedoeld in het tweede lid.
7. Het bevoegd gezag betreft bij de vaststelling van een besluit als bedoeld in artikel 15, eerste lid, van de Tracéwet, voorzover dat besluit betrekking heeft op de aanleg of wijziging van een hoofdweg of landelijke railweg als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdelen c en d, van die wet, de gevolgen voor de externe veiligheid die worden veroorzaakt door een inrichting waarop het Besluit risico's zware ongevallen 1999 van toepassing is.

§ 4. Grens- en richtwaarden

§ 4.1 Inrichtingen die worden opgericht en in werking gebracht

Artikel 6

1. De grenswaarde, bedoeld in artikel 4, eerste lid, voor al dan niet geprojecteerde kwetsbare objecten is 10^{-6} per jaar.
2. De richtwaarde, bedoeld in artikel 4, tweede lid, voor al dan niet geprojecteerde beperkt kwetsbare objecten is 10^{-6} per jaar.

§ 4.2 Inrichtingen waarin of in de werking waarvan een verandering wordt aangebracht

Artikel 7

1. De grenswaarde, bedoeld in artikel 4, derde lid, voor al dan niet geprojecteerde kwetsbare objecten is 10^{-6} per jaar.
2. De richtwaarde, bedoeld in artikel 4, vierde lid, voor al dan niet geprojecteerde beperkt kwetsbare objecten is 10^{-6} per jaar.

§ 4.3 Ruimtelijke ordening

Artikel 8

1. De grenswaarde voor kwetsbare objecten in een gebied waarvoor een besluit als bedoeld in artikel 5, eerste lid, wordt vastgesteld, is 10^{-6} per jaar.
2. De richtwaarde voor beperkt kwetsbare objecten in een gebied waarvoor een besluit als bedoeld in artikel 5, tweede lid, wordt vastgesteld, is 10^{-6} per jaar.
3. Indien bij de vaststelling van een besluit als bedoeld in het eerste lid zodanige voorschriften aan dat besluit zijn verbonden of op zodanige wijze toepassing is gegeven aan artikel 8.22 of 8.23 van de wet, dat binnen drie jaar na vaststelling van dat besluit aan de grenswaarde, genoemd in het eerste lid, wordt voldaan, is, in afwijking van dat lid, de grenswaarde gedurende die drie jaar 10^{-5} per jaar.

§ 4.4 Overige bepalingen met betrekking tot grenswaarden

Artikel 9

Artikel 5.2, derde lid, eerste zin, van de wet is niet van toepassing op de grenswaarden, genoemd in de artikelen 6, eerste lid, 7, eerste lid, en 8, eerste en derde lid, en op de richtwaarden, genoemd in de artikelen 6, tweede lid, 7, tweede lid, en 8, tweede lid.

Artikel 10

1. De grenswaarden, genoemd in de artikelen 6, eerste lid, 7, eerste lid, 8, eerste en derde lid, en 24, eerste lid, en de richtwaarden, genoemd in de artikelen 6, tweede lid, 7, tweede lid, en 8, tweede lid, worden in acht genomen, onderscheidenlijk zoveel mogelijk in acht genomen, op de bij regeling van Onze Minister vastgestelde referentiepunten.
2. Indien toepassing is gegeven aan artikel 14:
 - a. draagt het bevoegd gezag, bedoeld in artikel 4, eerste en derde lid, in afwijking van het eerste lid, ervoor zorg dat bij de vaststelling van een besluit als bedoeld in artikel 4, eerste en derde lid, op de vastgestelde veiligheidscontour aan de desbetreffende grenswaarde wordt voldaan, en

- b. draagt het bevoegd gezag, bedoeld in artikel 5, eerste en tweede lid, ervoor zorg dat bij de vaststelling van een besluit als bedoeld in artikel 5, eerste en tweede lid, de bouw of vestiging van kwetsbare objecten en beperkt kwetsbare objecten binnen de veiligheidscontour niet is toegelaten, tenzij die objecten een functionele binding hebben met de inrichtingen, bedoeld in artikel 15, eerste lid, onderdelen a tot en met d, of met het gebied waarvoor de veiligheidscontour is vastgesteld.
3. In een geval als bedoeld in het tweede lid, aanhef en onderdeel a, is artikel 4, eerste tot en met vierde lid, niet van toepassing op al dan niet geprojecteerde kwetsbare objecten, onderscheidenlijk al dan niet geprojecteerde beperkt kwetsbare objecten, binnen de veiligheidscontour en in een geval als bedoeld in het tweede lid, aanhef en onderdeel b, is artikel 5, eerste en tweede lid, niet van toepassing.

§ 4.5 Bepaling met betrekking tot afstanden

Artikel 11

De afstanden tot al dan niet geprojecteerde kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten, bedoeld in artikel 4, vijfde lid, en de afstanden tot kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten, bedoeld in artikel 5, derde lid, worden in acht genomen, onderscheidenlijk zoveel mogelijk in acht genomen, op de bij regeling van Onze Minister vastgestelde referentiepunten.

§ 5. Verantwoording van het groepsrisico

Artikel 12

1. Indien het bevoegd gezag een besluit als bedoeld in artikel 4, eerste tot en met vijfde lid, vaststelt, wordt in de motivering van het desbetreffende besluit in elk geval vermeld:
 - a. de aanwezige dichtheid van personen in het invloedsgebied van de desbetreffende inrichting op het tijdstip waarop dat besluit wordt vastgesteld;
 - b. het groepsrisico van de inrichting waarop dat besluit betrekking heeft en in een geval als bedoeld in artikel 4, derde lid, tevens de bijdrage van de verandering van de inrichting aan het totale groepsrisico van de inrichting, vergeleken met de kans op een ongeval met 10 of meer dodelijke slachtoffers van ten hoogste 10^{-5} per jaar, met de kans op een ongeval met 100 of meer dodelijke slachtoffers van ten hoogste 10^{-7} per jaar en met de kans op een ongeval met 1000 of meer dodelijke slachtoffers van ten hoogste 10^{-9} per jaar;
 - c. de mogelijkheden en de voorgenomen maatregelen tot beperking van het groepsrisico in de nabije toekomst;
 - d. de mogelijkheden tot voorbereiding van bestrijding en beperking van de omvang van een ramp of zwaar ongeval als bedoeld in artikel 1 van de Wet rampen en zware ongevallen in de inrichting waarop dat besluit betrekking heeft, en
 - e. de mogelijkheden voor personen die zich bevinden in het invloedsgebied van de inrichting waarop dat besluit betrekking heeft, om zich in veiligheid te brengen indien zich in die inrichting een ramp of zwaar ongeval voordoet.
2. Alvorens het bevoegd gezag een besluit als bedoeld in het eerste lid vaststelt, voert dat bevoegd gezag overleg met burgemeester en wethouders van de gemeenten waarvan het grondgebied geheel of gedeeltelijk ligt binnen het invloedsgebied van de desbetreffende inrichting.
3. Voorafgaand aan de vaststelling van een besluit als bedoeld in het eerste lid stelt het bevoegd gezag, bedoeld in het eerste lid, het bestuur van de regionale brandweer in wier gebied de inrichting ligt waarop dat besluit betrekking heeft, in de gelegenheid advies uit te brengen over het groepsrisico en de mogelijkheden tot voorbereiding van bestrijding en beperking van de omvang van een ramp of zwaar ongeval.

Artikel 13

1. Indien het bevoegd gezag een besluit als bedoeld in artikel 5, eerste tot en met derde lid, vaststelt, wordt in de toelichting op het desbetreffende besluit, behoudens het vierde en vijfde lid, in elk geval vermeld:
 - a. de aanwezige en de op grond van dat besluit te verwachten dichtheid van personen in het invloedsgebied van de inrichting of inrichtingen die het groepsrisico mede veroorzaakt of veroorzaken, voorzover het invloedsgebied ligt binnen het gebied waarop dat besluit betrekking heeft, op het tijdstip waarop dat besluit wordt vastgesteld;
 - b. het groepsrisico per inrichting op het tijdstip waarop dat besluit wordt vastgesteld en de bijdrage van de in dat besluit toegelaten kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten aan de hoogte van het groepsrisico, vergeleken met de kans op een ongeval met 10 of meer dodelijke slachtoffers van ten hoogste 10^{-5} per jaar, met de kans op een ongeval met 100 of meer dodelijke slachtoffers van ten hoogste 10^{-7} per jaar en met de kans op een ongeval met 1000 of meer dodelijke slachtoffers van ten hoogste 10^{-9} per jaar;
 - c. indien mogelijk, de maatregelen ter beperking van het groepsrisico die worden toegepast door degene die de inrichting drijft, die dat risico mede veroorzaakt en, indien van toepassing, de voorschriften die zijn of worden verbonden aan de voor die inrichting geldende vergunning, bedoeld in artikel 8.1 van de wet;
 - d. indien mogelijk, de maatregelen ter beperking van het groepsrisico die in dat besluit zijn opgenomen;
 - e. de voorschriften ter beperking van het groepsrisico die het bevoegd gezag voornemens is te verbinden aan de voor een inrichting, die behoort tot een categorie van inrichtingen ten behoeve waarvan dat besluit wordt vastgesteld, te verlenen vergunning, bedoeld in artikel 8.1 van de wet;
 - f. de voor- en nadelen van andere mogelijkheden voor ruimtelijke ontwikkelingen met een lager groepsrisico;
 - g. de mogelijkheden en de voorgenomen maatregelen tot beperking van het groepsrisico in de nabije toekomst;
 - h. de mogelijkheden tot voorbereiding van bestrijding en beperking van de omvang van een ramp of zwaar ongeval als bedoeld in artikel 1 van de Wet rampen en zware ongevallen in de inrichting die het groepsrisico veroorzaakt, waarvan de gevolgen zich uitstrekken buiten die inrichting, en
 - i. de mogelijkheden voor personen die zich bevinden in het invloedsgebied van de inrichting die het groepsrisico veroorzaakt, om zich in veiligheid te brengen indien zich in die inrichting een ramp of zwaar ongeval voordoet.
2. Alvorens het bevoegd gezag een besluit als bedoeld in het eerste lid vaststelt, voert dat bevoegd gezag overleg met het bestuursorgaan dat bevoegd is tot het verlenen van een vergunning als bedoeld in artikel 8.1, eerste lid, van de wet voor een inrichting die mede bepalend is voor de hoogte van het groepsrisico in het gebied waarop dat besluit betrekking heeft.
3. Voorafgaand aan de vaststelling van een besluit als bedoeld in het eerste lid stelt het bevoegd gezag, bedoeld in het eerste lid, het bestuur van de regionale brandweer in wier gebied het gebied ligt waarop dat besluit betrekking heeft, in de gelegenheid advies uit te brengen over het groepsrisico en de mogelijkheden tot voorbereiding van bestrijding en beperking van de omvang van een ramp of zwaar ongeval.
4. In afwijking van het eerste lid kan het bevoegd gezag in de toelichting op een besluit als bedoeld in artikel 5, eerste en tweede lid, verwijzen naar een gemeentelijk of regionaal structuurplan of naar een streekplan als bedoeld in de Wet op de Ruimtelijke Ordening, indien in dat plan een samenhangende visie is opgenomen over de gewenste planologische ontwikkeling van een breder gebied in relatie tot voorkoming of bestrijding van een ramp of zwaar ongeval en in dat plan ten minste aandacht is besteed aan de onderwerpen, bedoeld in het eerste lid, onderdelen f tot en met i.
5. Dit artikel is niet van toepassing op een besluit tot goedkeuring als bedoeld in de artikelen 11, tweede lid, en 28 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, op een besluit omtrent een verklaring van geen bezwaar als bedoeld in artikel 19, eerste lid, van die wet en op een besluit als bedoeld in artikel 37 van die wet.

§ 6. Vaststelling plaatsgebonden risico en groepsrisico

Artikel 14

1. Het bevoegd gezag, bedoeld in artikel 4, eerste tot en met vierde lid, kan in overeenstemming met het bevoegd gezag, bedoeld in artikel 5, eerste en tweede lid, voor inrichtingen als bedoeld in artikel 15, eerste lid, onderdelen a tot en met d, of voor een gebied waarin die inrichtingen zijn gelegen, de ligging van de veiligheidscontour vaststellen waar het plaatsgebonden risico op het tijdstip van vaststelling van die contour, op grond van de krachtens artikel 8.1 van de wet voor de desbetreffende inrichting of de desbetreffende afzonderlijke inrichtingen geldende vergunning, ten hoogste 10^{-6} is.
2. De berekening van het plaatsgebonden risico, bedoeld in het eerste lid, wordt uitgevoerd volgens bij regeling van Onze Minister gestelde regels.
3. Bij de vaststelling van een veiligheidscontour als bedoeld in het eerste lid kunnen worden betrokken:
 - a. de met betrekking tot de desbetreffende inrichting en het gebied waarin die inrichting is gelegen, redelijkerwijs te verwachten ontwikkelingen die van belang zijn met het oog op de externe veiligheid;
 - b. de mogelijke cumulatie van het plaatsgebonden risico in verband met de aanwezigheid van andere inrichtingen, en
 - c. de mogelijkheden om het groepsrisico zoveel mogelijk te beperken.
4. Indien toepassing wordt gegeven aan het eerste of derde lid, wordt de veiligheidscontour zodanig vastgesteld dat binnen die contour uitsluitend kwetsbare objecten, beperkt kwetsbare objecten of andere inrichtingen dan inrichtingen als bedoeld in artikel 2, eerste lid, onderdelen a tot en met h, aanwezig of geprojecteerd zijn, indien die objecten of inrichtingen een functionele binding hebben met de inrichtingen, bedoeld in artikel 15, eerste lid, onderdelen a tot en met d, of met het gebied waarvoor de veiligheidscontour wordt vastgesteld.
5. Op de voorbereiding van een besluit tot vaststelling van de veiligheidscontour, bedoeld in het eerste lid, is paragraaf 3.5.6 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing.
6. Degene die een inrichting drijft binnen het gebied waarvoor het bevoegd gezag, bedoeld in het eerste lid, voornemens is toepassing te geven aan het eerste lid, verstrekt op verzoek van dat bevoegd gezag de gegevens benodigd voor de vaststelling van de veiligheidscontour, met dien verstande dat geen gegevens hoeven te worden verstrekt indien daarvoor berekeningen nodig zijn.
7. Het zesde lid blijft buiten toepassing indien de gegevens eerder aan het bevoegd gezag zijn verstrekt.
8. Het verzoek van het bevoegd gezag, bedoeld in het zesde lid, wordt schriftelijk gedaan en vermeldt een termijn van ten hoogste drie maanden waarbinnen aan dat verzoek wordt voldaan.

Artikel 15

1. Het bevoegd gezag draagt bij de vaststelling van een besluit als bedoeld in artikel 4, eerste tot en met vierde lid, ervoor zorg dat dat besluit steunt op een berekening van het plaatsgebonden risico en het groepsrisico, die is uitgevoerd volgens bij regeling van Onze Minister gestelde regels, indien dat besluit betrekking heeft op:
 - a. een inrichting als bedoeld in artikel 2, eerste lid, onderdelen a tot en met d;
 - b. een LPG-tankstation als bedoeld in artikel 2, eerste lid, onderdeel e, waarvan de doorzet van LPG 1500 m³ of meer per jaar bedraagt;
 - c. een inrichting waar gevaarlijke stoffen, gevaarlijke afvalstoffen of bestrijdingsmiddelen in emballage worden opgeslagen als bedoeld in artikel 2, eerste lid, onderdeel f, indien in die inrichting:
 - 1°. in een tot die inrichting behorende opslagplaats brandbare gevaarlijke stoffen aanwezig zijn met een stikstofgehalte van meer dan 1,5 gewichtsprocent van de totale hoeveelheid in die opslagplaats aanwezige gevaarlijke stoffen, gevaarlijke afvalstoffen of bestrijdingsmiddelen;
 - 2°. een opslagplaats aanwezig is waarvan het vloeroppervlak groter is dan 2500 m², of

- 3°. meer dan honderd maal per jaar stoffen of preparaten die bij of krachtens het Besluit verpakking en aanduiding milieugevaarlijke stoffen en preparaten zijn ingedeeld als zeer giftig, in de open lucht worden gelost en geladen, of
 - d. een inrichting waarin een koel- of vriesinstallatie aanwezig is als bedoeld in artikel 2, eerste lid, onderdeel g, met een inhoud van 10 000 kg ammoniak of meer.
2. Het bevoegd gezag, bedoeld in het eerste lid, maakt geen gebruik van gegevens met betrekking tot het plaatsgebonden risico en het groepsrisico die aan hem zijn verstrekt door degene die de inrichting drijft, indien die gegevens meer dan vijf jaar voor het tijdstip van de vaststelling van een besluit als bedoeld in het eerste lid voor de laatste maal zijn geactualiseerd.

Artikel 16

Artikel 15 is van overeenkomstige toepassing op een besluit als bedoeld in artikel 5, eerste en tweede lid, dat betrekking heeft op een gebied dat geheel of gedeeltelijk ligt binnen het invloedsgebied van een inrichting als bedoeld in artikel 15, eerste lid, onderdelen a tot en met d.

§ 7. Sanering

Artikel 17

1. Indien op het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit het plaatsgebonden risico voor een kwetsbaar object, veroorzaakt door een inrichting als bedoeld in artikel 15, eerste lid, onderdelen a tot en met d, hoger is dan 10^{-5} per jaar, draagt het bevoegd gezag, bedoeld in de artikelen 4 en 5, ervoor zorg dat binnen drie jaar na dat tijdstip het plaatsgebonden risico die grenswaarde niet meer overschrijdt.
2. Indien op het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit de afstand van een inrichting als bedoeld in artikel 4, vijfde lid, onderdelen a tot en met d, tot een kwetsbaar object kleiner is dan de bij regeling van Onze Minister vastgestelde afstand tot kwetsbare objecten, draagt het bevoegd gezag, bedoeld in de artikelen 4 en 5, ervoor zorg dat binnen drie jaar na dat tijdstip wordt voldaan aan de bij die regeling vastgestelde afstand.
3. Het eerste en tweede lid zijn van toepassing op een op het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit geprojecteerd kwetsbaar object, met dien verstande dat de termijn, genoemd in het eerste en tweede lid, aanvangt op het tijdstip waarop een voor dat object verleende vergunning als bedoeld in artikel 40, eerste lid, van de Woningwet onherroepelijk is geworden.
4. In de gevallen, bedoeld in het eerste lid en derde lid, voorzover het derde lid betrekking heeft op het eerste lid, wordt het plaatsgebonden risico berekend volgens bij regeling van Onze Minister gestelde regels.
5. Voor de toepassing van het eerste en tweede lid gelden met betrekking tot een LPG-tankstation als bedoeld in de artikelen 15, eerste lid, onderdeel b, en 4, vijfde lid, onderdeel a, in afwijking van de voorschriften 4.6.1 en 4.6.2 van bijlage I bij het Besluit LPG-tankstations milieubeheer, de grenswaarde, genoemd in het eerste lid, onderscheidenlijk de bij regeling van Onze Minister vastgestelde afstand tot kwetsbare objecten.
6. Artikel 10, eerste lid, is van overeenkomstige toepassing op de grenswaarde, genoemd in het eerste lid, en bedoeld in het derde lid.
7. Artikel 11 is van overeenkomstige toepassing op de bij regeling van Onze Minister vastgestelde afstanden, bedoeld in het tweede lid.
8. Dit artikel is niet van toepassing op een kwetsbaar object binnen een gebied waarvoor overeenkomstig artikel 14 een veiligheidscontour is vastgesteld.

Artikel 18

1. Onverminderd artikel 17, eerste lid, draagt het bevoegd gezag, bedoeld in de artikelen 4 en 5, indien het plaatsgebonden risico wordt veroorzaakt door een inrichting als bedoeld in artikel 15, eerste lid, onderdelen a tot en met d, ervoor zorg dat ten aanzien van een kwetsbaar object op het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit zo spoedig mogelijk na dat tijdstip doch uiterlijk 1 januari 2010 wordt voldaan aan de grenswaarde 10^{-6} per jaar.
2. Indien op het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit de afstand van een inrichting als bedoeld in artikel 4, vijfde lid, onderdelen a tot en met d, tot een kwetsbaar object kleiner is dan de bij regeling van Onze Minister vastgestelde afstand tot kwetsbare objecten, draagt het bevoegd gezag, bedoeld in de artikelen 4 en 5, onverminderd artikel 17, tweede lid, ervoor zorg dat zo spoedig mogelijk na dat tijdstip doch uiterlijk 1 januari 2010 wordt voldaan aan de bij die regeling vastgestelde afstand.
3. Onverminderd artikel 17, derde lid, zijn het eerste en tweede lid van toepassing op een op het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit geprojecteerd kwetsbaar object, met dien verstande dat de verplichting, bedoeld in het eerste en tweede lid, geldt vanaf het tijdstip waarop een voor dat object verleende vergunning als bedoeld in artikel 40, eerste lid, van de Woningwet onherroepelijk is geworden.
4. In de gevallen, bedoeld in het eerste lid en derde lid, voorzover het derde lid betrekking heeft op het eerste lid, wordt het plaatsgebonden risico berekend volgens bij regeling van Onze Minister gestelde regels.
5. Artikel 10, eerste lid, is van overeenkomstige toepassing op de grenswaarde, genoemd in het eerste lid, en bedoeld in het derde lid.
6. Artikel 11 is van overeenkomstige toepassing op de bij regeling van Onze Minister vastgestelde afstanden, bedoeld in het tweede lid.
7. Dit artikel is niet van toepassing op een kwetsbaar object binnen een gebied waarvoor overeenkomstig artikel 14 een veiligheidscontour is vastgesteld.

Artikel 19

Het bevoegd gezag, bedoeld in artikel 4, eerste tot en met vierde lid, stelt na overleg met het bevoegd gezag, bedoeld in artikel 5, eerste en tweede lid, een programma vast waarin is aangegeven op welke wijze uitvoering wordt gegeven aan artikel 18, eerste en tweede lid, en, voorzover aannemelijk is dat voor 1 januari 2010 een vergunning als bedoeld in artikel 40, eerste lid, van de Woningwet wordt verleend, aan artikel 18, derde lid.

§ 8. Overige bepalingen

Artikel 20

1. Indien op grond van een gewijzigd inzicht met betrekking tot het plaatsgebonden risico blijkt dat het door een inrichting als bedoeld in artikel 2, eerste lid, onderdelen a tot en met h, veroorzaakte plaatsgebonden risico voor een al dan niet geprojecteerd kwetsbaar object hoger is dan 10^{-5} of 10^{-6} per jaar en dat inzicht leidt tot bij regeling van Onze Minister te stellen nadere regels met betrekking tot de vaststelling van dat risico, draagt het bevoegd gezag, bedoeld in de artikelen 4 en 5, ervoor zorg dat binnen drie, onderscheidenlijk vijf jaar, na het tijdstip van inwerkingtreding van die regels, het plaatsgebonden risico de desbetreffende grenswaarde niet meer overschrijdt.
2. Artikel 10, eerste lid, is van overeenkomstige toepassing op de grenswaarden, genoemd in het eerste lid.

Artikel 21

Onze Minister geeft voor 1 januari 2009 aan of de bij dit besluit gestelde grens- en richtwaarden herziening behoeven.

Artikel 22

1. Bij regeling van Onze Minister kunnen gebieden worden aangewezen waarvoor:
 - a. op een later tijdstip dan genoemd in artikel 18, eerste en tweede lid, wordt voldaan aan de grenswaarde, genoemd in artikel 18, eerste lid, en bedoeld in artikel 18, derde lid, of aan de afstanden, bedoeld in artikel 18, tweede lid;
 - b. in afwijking van artikel 18, eerste lid, een grenswaarde geldt die gelijk is aan de waarde voor het plaatsgebonden risico voor een kwetsbaar object, die aanwezig is op het tijdstip waarop de aanwijzing plaatsvindt, of
 - c. in afwijking van artikel 18, tweede lid, een afstand geldt die gelijk is aan de afstand tot een kwetsbaar object, die aanwezig is op het tijdstip waarop de aanwijzing plaatsvindt.
2. Onze Minister wijst geen gebieden als bedoeld in het eerste lid aan:
 - a. waarin het plaatsgebonden risico voor een kwetsbaar object hoger is dan 10^{-5} per jaar of met de daarmee overeenkomende bij regeling van Onze Minister vastgestelde afstand;
 - b. waarvoor onvoldoende aannemelijk is dat het plaatsgebonden risico niet kan worden verminderd door toepassing van artikel 8.11, derde lid, van de wet, of
 - c. waarvoor onvoldoende is aangetoond dat een zwaarwegend belang overschrijding van de grenswaarde, genoemd in artikel 18, eerste lid, en bedoeld in artikel 18, derde lid, of het niet in acht nemen van de afstanden, bedoeld in artikel 18, tweede lid, noodzakelijk maakt.
3. In een geval als bedoeld in het eerste lid, onderdeel a, draagt het bevoegd gezag, bedoeld in de artikelen 4 en 5, ervoor zorg dat op het tijdstip, bedoeld in dat onderdeel, voor het bij regeling van Onze Minister aangewezen gebied wordt voldaan aan de grenswaarde, genoemd in artikel 18, eerste lid, en bedoeld in artikel 18, derde lid, of aan de afstanden, bedoeld in artikel 18, tweede lid.
4. Op de voorbereiding van een aanwijzing als bedoeld in het eerste lid is paragraaf 3.5.6 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing.

Artikel 23

Een regeling van Onze Minister als bedoeld in dit besluit wordt vastgesteld in overeenstemming met Onze ministers die het mede aangaat.

§ 9. Overgangs- en slotbepalingen

Artikel 24

1. Indien voor een inrichting voor het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit een vergunning als bedoeld in artikel 8.1, eerste lid, van de wet is verleend, is, in afwijking van artikel 7, eerste lid, de grenswaarde, bedoeld in artikel 4, derde lid, voor al dan niet geprojecteerde kwetsbare objecten zoveel hoger als overeenkomt met de waarde die gelijk is aan het plaatsgebonden risico dat door de desbetreffende inrichting op het tijdstip van de aanvraag om een vergunning werd veroorzaakt, met dien verstande dat die waarde niet hoger is dan 10^{-5} per jaar. Indien de waarde, bedoeld in de eerste zin, hoger is dan of gelijk aan 10^{-5} per jaar, dan is de grenswaarde, bedoeld in artikel 4, derde lid, 10^{-5} per jaar.
2. Artikel 18 is onverminderd van toepassing in een geval als bedoeld in het eerste lid.

Artikel 25

Op een bestemmingsplan waarvan het ontwerp voor het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit overeenkomstig artikel 23, eerste lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening ter inzage is gelegd en na dat tijdstip overeenkomstig artikel 25 van die wet wordt vastgesteld, is artikel 13 niet van toepassing.

Artikel 26

1. Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.
2. [Wijzigt dit besluit.]

Artikel 27

Dit besluit wordt aangehaald als: Besluit externe veiligheid inrichtingen.

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

's-Gravenhage, 27 mei 2004

Beatrix

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer ,
P. L. B. A. van Geel

Uitgegeven de tiende juni 2004

De Minister van Justitie ,
J. P. H. Donner

Bijlage 2 Art. 12 Seveso II -richtlijn

Richtlijn 96/82/EG van de Raad van 9 december 1996 betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken

Publicatiebladnr. L10 van 14/01/1997. p. 13

Artikel 12

Ruimtelijke ordening

1. De Lid-Staten dragen er zorg voor dat de ten doel gestelde preventie van zware ongevallen en beperking van de gevolgen van dergelijke ongevallen in hun beleid inzake de bestemming of het gebruik van de grond en/of in andere toepasselijke takken van beleid in aanmerking worden genomen. Zij streven de verwezenlijking van die doelstellingen na door toezicht op:

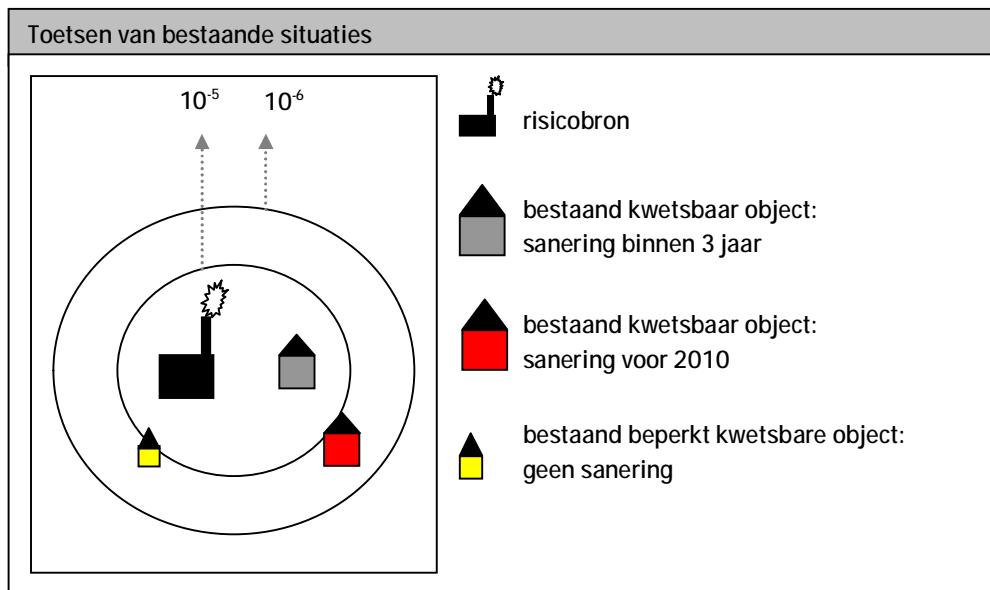
- a) de vestiging van nieuwe inrichtingen;
- b) de in artikel 10 bedoelde wijzigingen van bestaande inrichtingen;
- c) nieuwe ontwikkelingen rond bestaande inrichtingen zoals verbindingswegen, openbare lokaties, woongebieden, wanneer de plaats van vestiging ervan of de ontwikkelingen zelf het risico van een zwaar ongeval kunnen vergroten of de gevolgen ervan ernstiger kunnen maken.

De Lid-Staten dragen er zorg voor dat er in hun beleid inzake de bestemming of het gebruik van de grond en/of andere toepasselijke takken van beleid alsmede de procedures voor de uitvoering van die takken van beleid rekening wordt gehouden met de noodzaak om op een lange-termijnbasis voldoende afstand te laten bestaan tussen de onder deze richtlijn vallende inrichtingen enerzijds en woongebieden, door het publiek bezochte gebieden, waardevolle natuurgebieden en bijzonder kwetsbare gebieden anderzijds, en, voor bestaande inrichtingen, aanvullende technische maatregelen te treffen overeenkomstig artikel 5, teneinde de gevaren voor personen niet te vergroten.

2. De Lid-Staten dragen er zorg voor dat alle bevoegde autoriteiten en alle diensten die bevoegd zijn beslissingen op dit gebied te nemen passende adviesprocedures invoeren om de tenuitvoerlegging van de overeenkomstig lid 1 vastgestelde beleidsmaatregelen te vergemakkelijken. Deze procedures worden zodanig opgezet, dat technisch advies inzake de aan de inrichting verbonden risico's beschikbaar is, hetzij op basis van een studie van het specifieke geval, hetzij op basis van algemene criteria, op het tijdstip waarop de besluiten worden genomen.

Bijlage 3 Illustratie werking van het plaatsgebonden risico

Om de werking van het plaatsgebonden risico nader te illustreren, wordt in deze bijlage een aantal situaties uitgewerkt in geval van bestaande situaties (figuur 1) en nieuwe situaties (figuur 2).



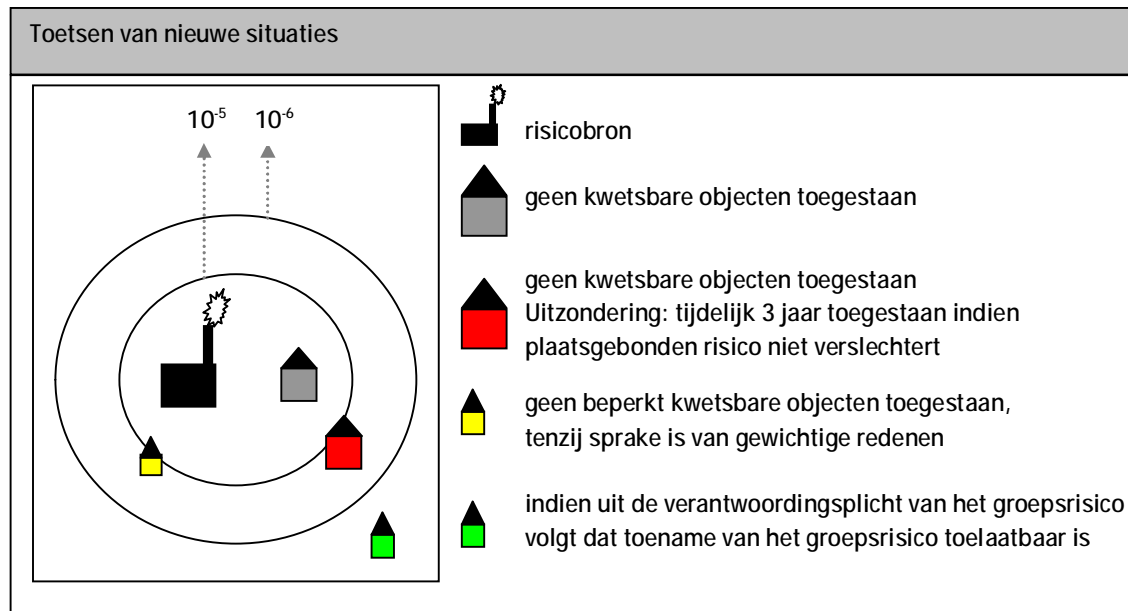
Figuur 1 Toepassing van grens – en richtwaarden voor bestaande (beperkt) kwetsbare objecten
 Bron: VROM, ministerie van, Voorlichtingsheets Bevi tbv voorlichting provincies (bewerking)

Bovenstaande figuur kan als volgt gelezen worden. De risicobron, de risicovolle (Bevi) inrichting, wordt weergegeven als een fabriek.

Betreft het een bestaand kwetsbaar object, bijvoorbeeld een groot bestaand restaurant (bruto vloeroppervlak (b.v.o.) > 1500 m²), welke gelegen is binnen de 10⁻⁵ – contour, is het plaatsgebonden risico niet toelaatbaar en dient urgent gesaneerd te worden. Sanering dient binnen drie jaar na inwerkingtreding van het Bevi te zijn gerealiseerd (zie grijs object). Sanering dient dus uiterlijk voor 2007 te geschieden.

Is het grote bestaande restaurant daarentegen gelegen buiten de 10⁻⁵ – contour, maar binnen de 10⁻⁶ – contour, dient eveneens gesaneerd te worden maar dan voor 1 januari 2010 (zie rood object).

Is er sprake van klein bestaand restaurant (b.v.o. < 1500 m²) gelegen binnen de 10⁻⁵ of 10⁻⁶ – contour, dan is er geen noodzaak om te saneren (zie geel object).



Figuur 2 Toepassing van grens – en richtwaarden voor nieuwe (beperkt) kwetsbare objecten

Bron: VROM, ministerie van, Voorlichtingsheets Bevi tbv voorlichting provincies (bewerking)

Bovenstaande figuur kan als volgt gelezen worden. De risicobron, de risicovolle (Bevi) inrichting, wordt wederom weergegeven als een fabriek. Uitgangspunt is eveneens een restaurant.

Betreft het vestiging van een nieuw kwetsbaar object, in casu een groot nieuw restaurant (b.v.o. > 1500 m²), welke gelegen is binnen de 10^{-5} – contour, is vestiging van het restaurant niet toegestaan (zie grijs object).

Is sprake van vestiging van een groot nieuw restaurant gelegen buiten de 10^{-5} – contour, maar binnen de 10^{-6} – contour, is vestiging in beginsel niet toegestaan. Er geldt tot 2010 een uitzondering: tot 2010 mag een kwetsbaar object tussen de 10^{-5} – contour en de 10^{-6} – contour liggen als het plaatsgebonden risico niet verslechtert (zie rood object).

Is er sprake van klein nieuw restaurant (b.v.o. < 1500 m²) gelegen binnen de 10^{-5} of 10^{-6} – contour, is vestiging niet toegestaan tenzij sprake is van gewichtige redenen (zie geel object).

Indien een nieuw (klein of groot) restaurant buiten de 10^{-6} – contour is gelegen, is vestiging uit het oogpunt van het plaatsgebonden risico toelaatbaar, echter eveneens dient te worden gekeken naar het groepsrisico. Op het moment dat uit de verantwoordingsplicht van het groepsrisico blijkt dat toename van het groepsrisico toelaatbaar is, is de vestiging definitief toelaatbaar (zie groen object).

Bijlage 4 Stroomschema toepassing plaatsgebonden risico en de verantwoordingsplicht groepsrisico

In deze bijlage wordt een drietal stroomschema's gegeven, te weten:

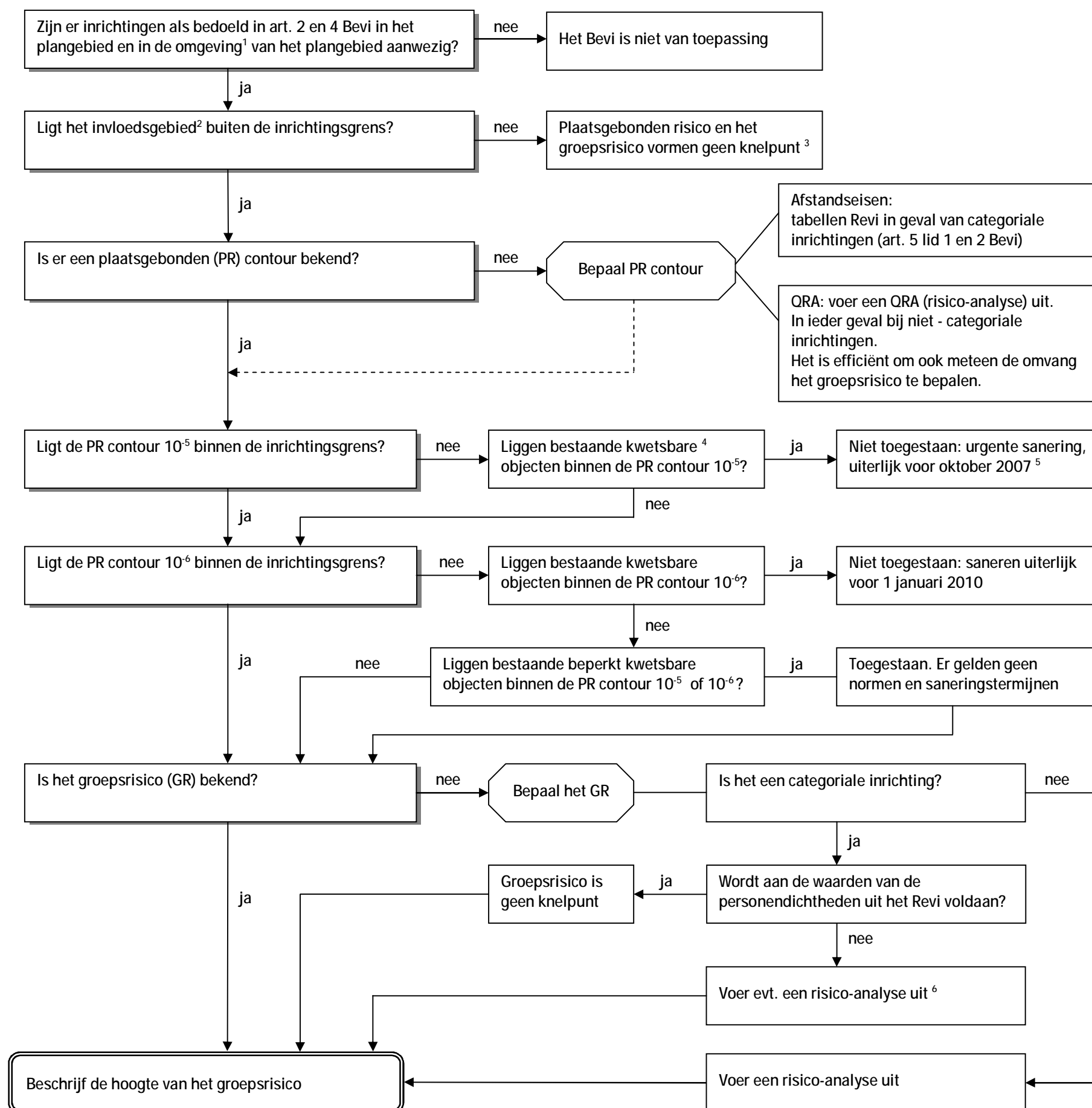
A. In geval van bestaande (beperkt) kwetsbare objecten en bestaande risicovolle inrichtingen vallend onder het Bevi;

B. In geval van vestiging van een nieuwe risicovolle inrichting vallend onder het Bevi;

B. In geval van vestiging van nieuwe (beperkt) kwetsbare objecten vallend onder het Bevi.

Dit zijn drie standaardschema's. Combinaties hiervan zijn uiteraard mogelijk.

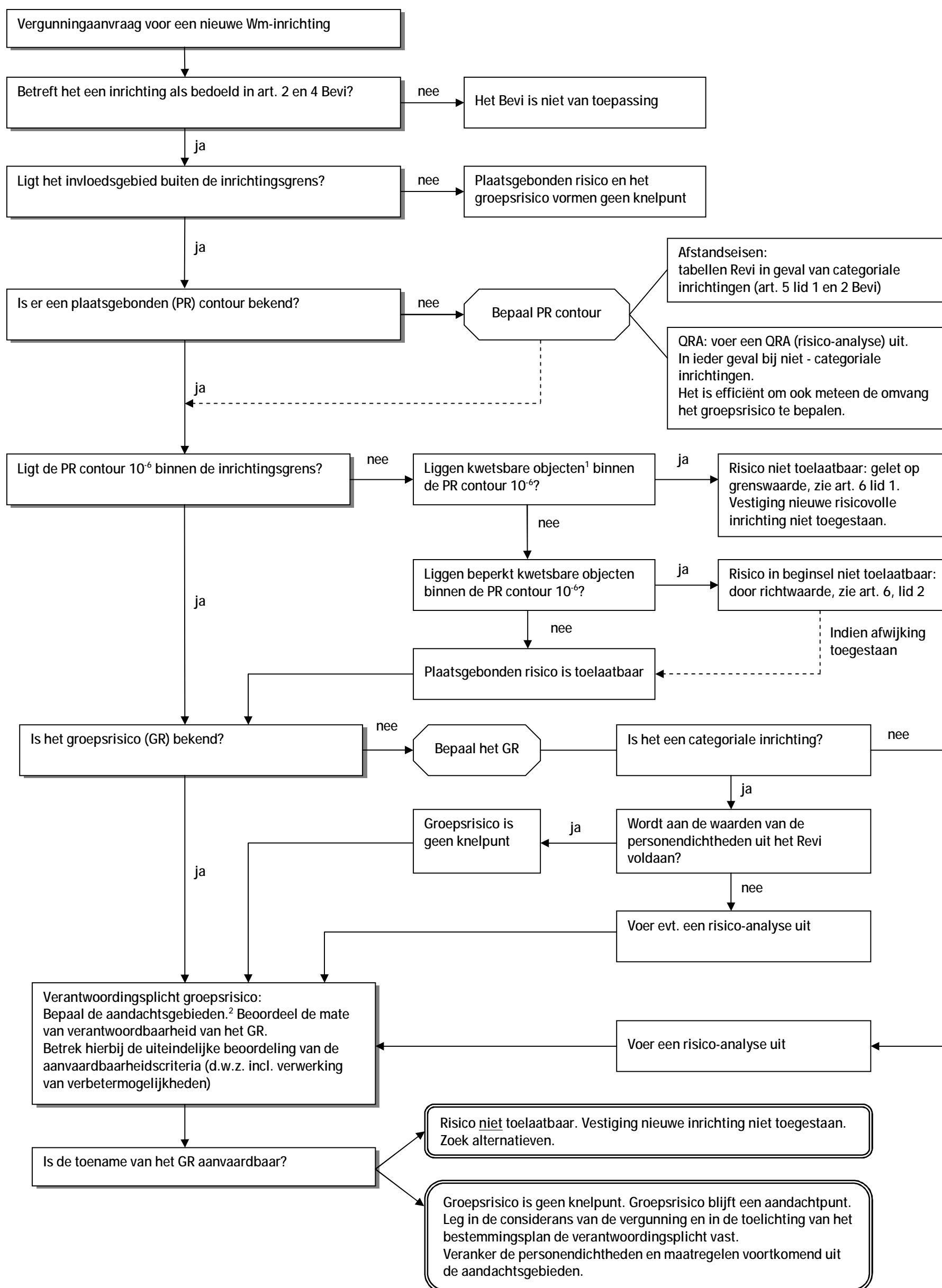
A. Stroomschema voor bestaande (beperkt) kwetsbare objecten en bestaande risicovolle inrichtingen



Verklaring voetnoten:

- Hoe ver de *omgeving* van het plangebied reikt, hangt sterk af van de risicobron. Zo kan bij een brandbaar gas worden volstaan met een straal van circa 300 m rondom de risicobron, maar bij een toxisch gas kan pas worden volstaan met een straal van circa 5 km.
- Het 'invloedsgebied' is het gebied tussen de Bevi- inrichting en de 1 procent letaliteitsgrens. Dit is de afstand die wordt aangehouden waar nog tot 1 procent van de daar aanwezige personen zou kunnen overlijden. In een bij het Bevi behorende uitvoeringsregeling kan voor een specifieke stof een ander invloedsgebied gedefinieerd zijn. Dit is het geval bij LPG - tankstations.
- Externe veiligheid blijft wel een aandachtspunt. Zo kan de inrichtingsgrens wijzigen.
- Wat is een (beperkt) kwetsbaar object? In beginsel volstaat raadpleging art. 1 Bevi. Daarnaast is het daadwerkelijke legaal gebruik beslissend.
- In geval van sanering: eerst bronmaatregelen nemen, indien dit niet mogelijk of ontoereikend is dan dient het risicovolle inrichting of kwetsbaar object gesaneerd te worden
- Wat betreft raadpleging van de waarden van personendichtheden uit het Revi: het Revi gaat uit van een *gelijkmatige* spreiding van de personendichtheden. Het verdient de aanbeveling een QRA uit te voeren wanneer sprake is van een ongelijkmatige spreiding van de personendichtheden. Zie eveneens bijlage 5.

B. Stroomschema voor vestiging van nieuwe risicovolle inrichtingen

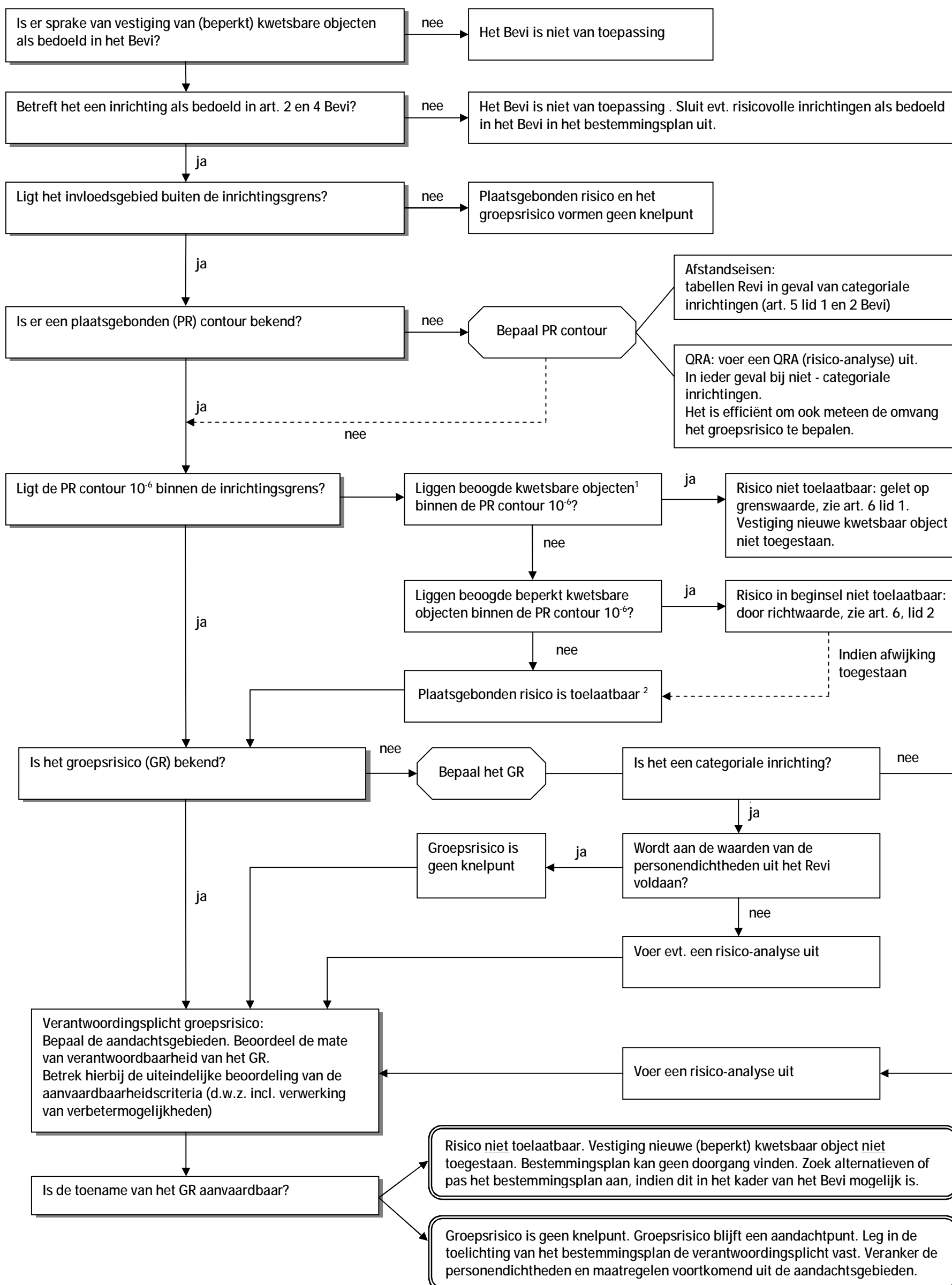


Verklaring voetnoten:

1. Bij het analyseren van mogelijk aanwezige (beperkt) kwetsbare objecten dient te worden gekeken naar bestaande en geprojecteerd (beperkt) kwetsbare objecten. Hierbij wordt vanuit gegaan dat aan eventuele saneringsverplichtingen is voldaan. In een nieuwe situatie geldt een plaatsgebonden risico van 10^{-6} ;
2. Het Bevi geeft een aantal verplichte criteria (art. 13) om de mate van aanvaardbaarheid te beoordelen, maar sluit andere aanvullende criteria niet uit. Onmisbare aanvullende criteria zijn het nut en noodzaak van de ontwikkeling/activiteit en het tijdsaspect. Zie uitgebreider paragraaf 3.3.3.

Zie tevens de opmerkingen bij stroomschema A.

C. Stroomschema voor vestiging van nieuwe (beperkt) kwetsbare objecten



Verklaring voetnoten:

- Indien de beoogde nieuw te vestigen objecten onbekend zijn, bepaal dan welke bestemmingen mogelijk zijn gelet externe veiligheidsrisico's. Zo kan de bestemming 'wonen' op een kwetsbare bestemming duiden.
 - Indien het plaatsgebonden risico toelaatbaar is, leg de exacte (beperkt) kwetsbare objecten vast in een bijlage bij het bestemmingsplan. Vermeld een peildatum, zoals het tijdstip van inwerkingtreding van het Bevi.
- Zie tevens de opmerkingen bij stroomschema A en B.

Bijlage 5 Uitwerking berekening omvang groepsrisico

In het onderstaand fictief voorbeeld wordt sterk vereenvoudigd weergegeven hoe personendichtheden doorwerken in de groepsrisicocurve.²⁰⁷

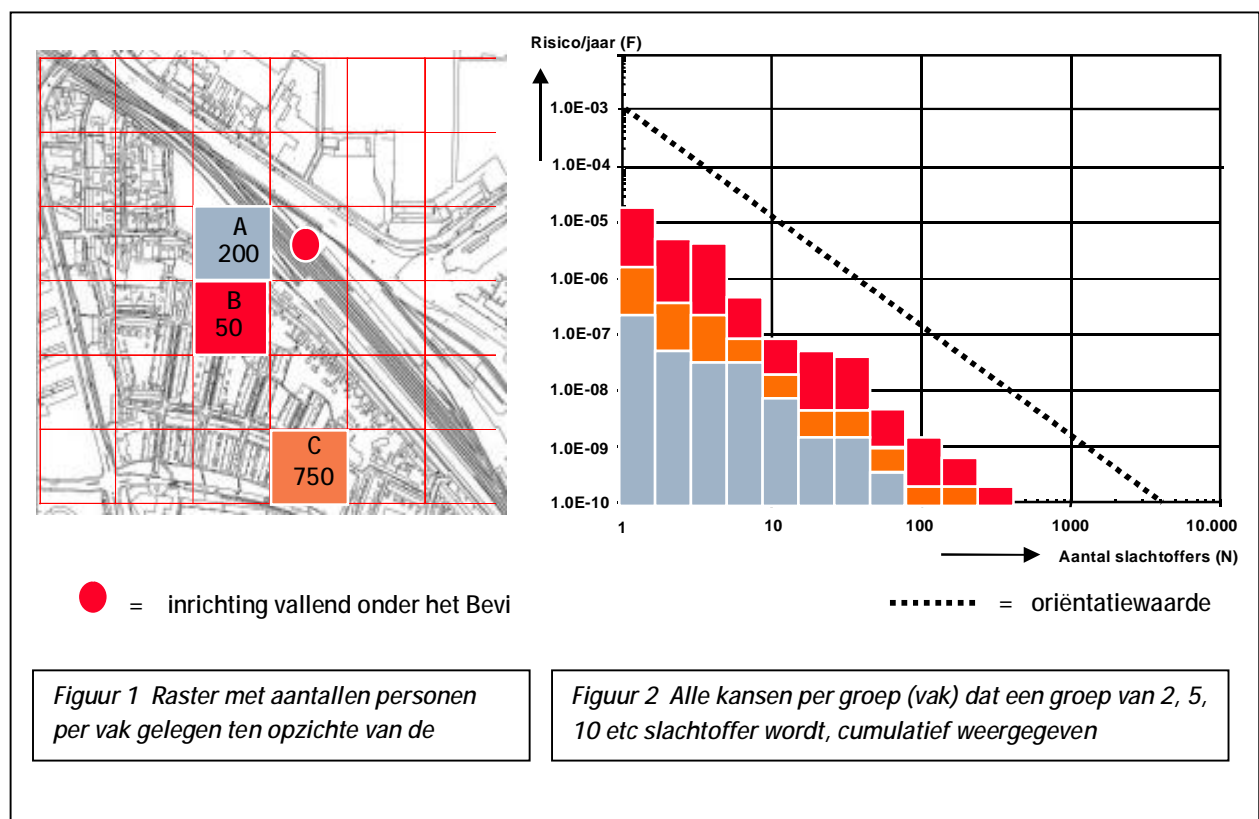
De rode stip geeft de locatie aan waar handelingen met gevaarlijke stoffen worden uitgevoerd. De locatie is in het centrum van een middelgrote stad gelegen. Ten behoeve van het bepalen van het groepsrisico wordt de stad eerst ingedeeld in vakken van een bepaalde grootte, afhankelijk van de aard van de gevaarlijke stof. In deze vakken zijn verschillende aantallen personen aanwezig.

Vak A bevat 200 personen, welke dicht bij de bron zijn gelegen. Hierbij dient opgemerkt te worden dat het aantal personen wordt afgeleid uit de bestemmingsplancapaciteit. Zodoende worden mogelijke door het bestemmingsplan toegestane ontwikkelingen wel meegenomen in de risicoberekening. Een risicomodel berekent wat de kans is dat uit dit vak een groep van 2, 5, 10 etc. personen slachtoffer wordt (overlijden) ten gevolge van een ongeval op die locatie.

Vak B bevat 500 personen. Deze personen zijn iets verder van de risicobron gelegen, maar omdat het hier om een grotere groep personen gaat dan in vak A, werken deze personen toch door in de groepsrisicocurve. Ook voor vak B wordt berekend wat de kans is dat groepen van een bepaalde grootte (2, 5, 10 etc.) slachtoffer worden (overlijden).

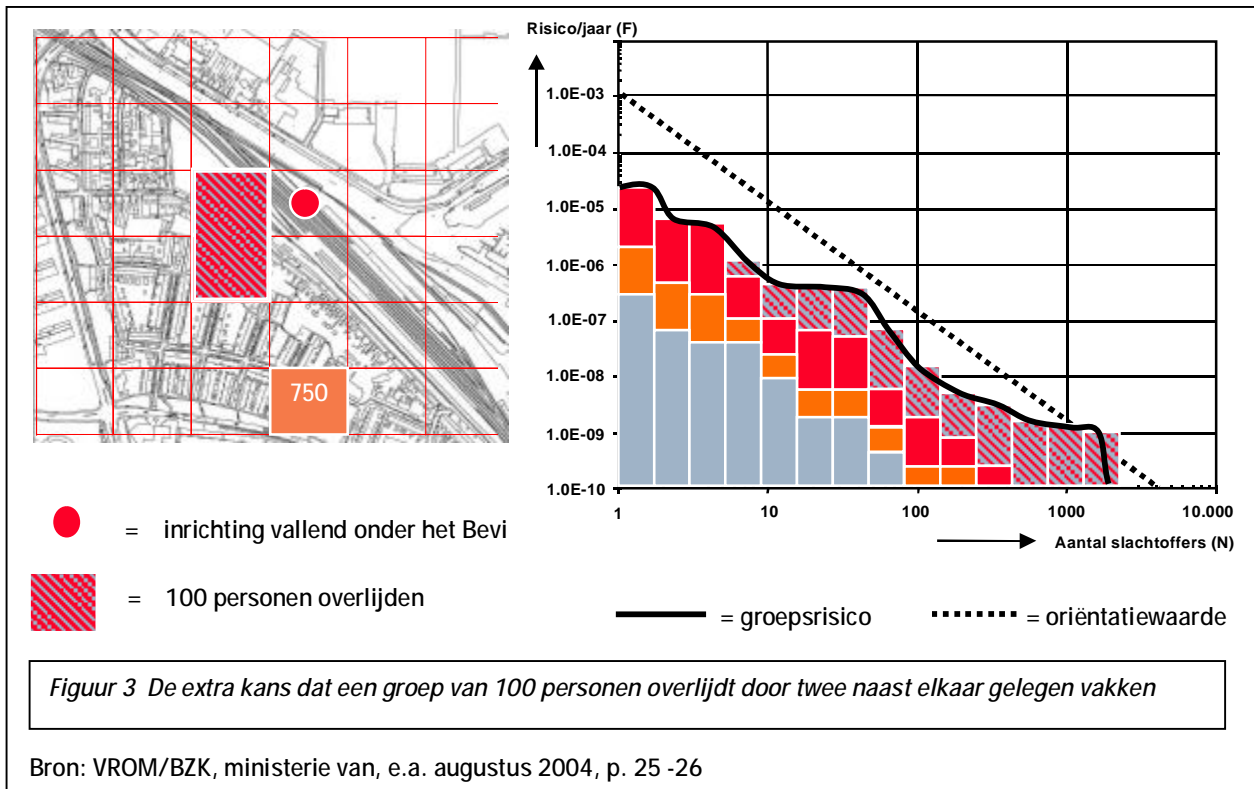
Vak C is relatief het verst van de risicobron gelegen, maar vormt met 750 personen een nog grotere groep en werkt daardoor wel door in de curve.

Alle kansen die per groep worden berekend, worden gecumuleerd, zodat voor het hele gebied duidelijk is wat de kans is dat een groep slachtoffer wordt.



²⁰⁷ Ontleend aan VROM/BZK, ministerie van, i.s.m. Oranjewoud B.V., *Handreiking Verantwoordingsplicht Groepsrisico*, concept, augustus 2004, p. 25.-26

Ook berekent het model de extra kans dat een groep van 100 personen slachtoffer wordt door het naast elkaar gelegen zijn van twee vakken (zie arcering). De groep van 100 slachtoffers kan immers ook zijn samengesteld uit personen uit meerdere vakken.



Op deze wijze wordt de gehele grafiek samengesteld. Uit dit voorbeeld blijkt dat behalve de eigenschappen van de risicovolle activiteit ook heel sterk de bevolking in de omgeving ervan van invloed is op de hoogte van het groepsrisico. Niet alleen het aantal personen (de dichtheid), maar ook de spreiding en de situering van blokken ten opzichte van elkaar.

Bijlage 6 Illustratie consequenties Revi en QRA in geval van het groepsrisico

Reeds is eerder aangegeven (zie hoofdstuk 3) dat bij categoriale inrichtingen kan worden getoetst aan de personendichtheden afkomstig uit het Revi. Echter, deze tabellen zijn gebaseerd op een gelijkmatige spreiding van de personendichtheden in het werkgebied. Ter illustratie: op het moment dat de personendichtheden zich vooral concentreren in de nabijheid van de 10^{-6} -contour, geven de waarden uit de tabel een onderschatting. Indien de personendichtheden zich vooral concentreren bij de grens van het invloedsgebied, geven de tabellen een overschatting. Gaat het dus om een ongelijkmatige spreiding dan zijn de tabellen uit het Revi minder betrouwbaar en is het raadzaam om een QRA en aansluitend een f/N - curve te maken.

Onderstaande illustratie en begeleidende tekst zijn ontleend aan het archief van Oranjewoud BV. Onderstaande voorbeeld betreft een LPG- tankstation.

Invloed van verschil in personendichtheden

Om een en ander te verduidelijken zijn vijf situaties doorgerekend met behulp van SAVE2.²⁰⁸ De resultaten worden gegeven in de tabel (zie volgende pagina). Bij de berekening is:

- § De situatie bij het LPG-tankstation is steeds identiek.
 - § Het aantal personen in het werkgebied steeds identiek
 - § Steeds geen verblijfstijdcorrectie toegepast
- Alleen de spreiding in personendichtheid verschilt.

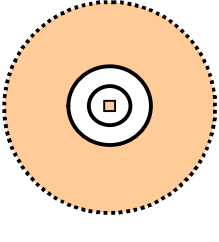
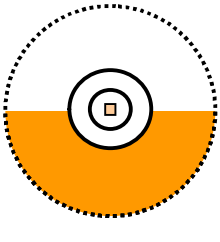
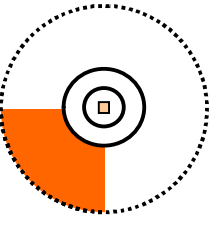
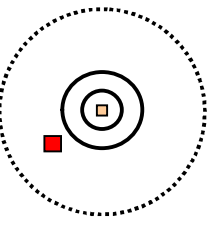
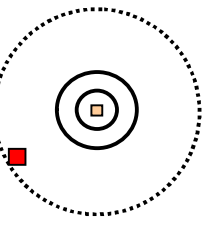
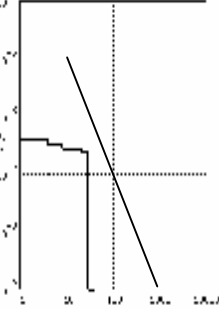
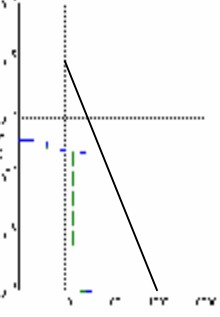
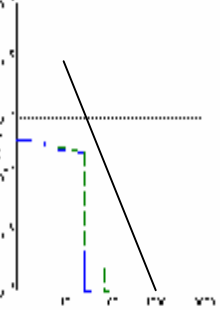
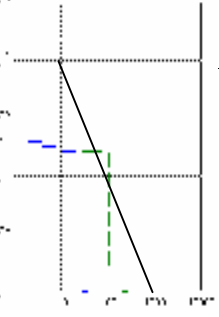
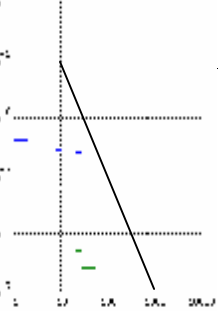
- A. Referentiesituatie: 109 personen gelijkmatig verdeeld over het werkgebied (17 personen per hectare)
- B. 109 personen gelijkmatig verdeeld over de helft van het werkgebied (34 personen per hectare)
- C. 109 personen gelijkmatig verdeeld over een kwart van het werkgebied (68 pers./ha.)
- D. 109 personen geconcentreerd in 1 locatie halverwege het invloedsgebied
- E. 109 personen geconcentreerd in 1 locatie aan de rand van het invloedsgebied

De berekeningsresultaten van de situaties A tot en met F zijn gegeven in tabel 1. In de rijen van deze tabel is, van boven naar beneden, aangegeven:

- § Het cijfer van de variant.
- § Grafische weergave van de spreiding van de bevolkingsdichtheid.
- § Beschrijving van de spreiding van de bevolkingsdichtheid.
- § Grafiek van het groepsrisico met oriëntatiewaarde en f/N - curve situatie. Blauw is hierbij de referentiesituatie van voorbeeld A, groen de f/N - curve van het voorbeeld in de kolom.
- § In de onderste rij wordt aangegeven hoe de f/N - curve zich verhoudt tot de oriëntatiewaarde. Bij de situaties B tot en D is tevens het verschil²⁰⁹ ten opzichte van situatie A gegeven. OW staat voor oriëntatiewaarde.

²⁰⁸ SAVE is een zelfstandig bedrijf, maar maakt wel onderdeel uit van Oranjewoud BV. SAVE2 is een rekenmethode

²⁰⁹ 'Verschil' = de decimale afwijking ten opzichte van situatie A op de plaats waar het groepsrisico de oriëntatiewaarde het meest nadert

| A | B | C | D | E |
|---|---|---|--|--|
|  |  |  |  |  |
| Eigenschappen: § 109 personen § verspreid over hele invloedsg gebied § 17 pers/ha § | Eigenschappen: § 109 personen § verspreid over helft invloedsg gebied § 34 pers/ha | Eigenschappen: § 109 personen § verspreid over kwart van het invloedsg gebied § 68 pers/ha | Eigenschappen: § 109 personen § geconcentreerd in 1 punt (bijv. woonflat) § halverwege het invloedsg gebied | Eigenschappen: § 109 personen § geconcentreerd in 1 punt (bijv. woonflat) § halverwege het invloedsg gebied |
|  |  |  |  |  |
| T.o.v. OW: 0,22 Verschil: - | T.o.v. OW: 0,05 Verschil: 0,22 | T.o.v. OW: 0,24 Verschil: 1,1 | T.o.v. OW: 2,89 Verschil: 13,1 | T.o.v. OW: 0,01 Verschil: 0,07 |

Tabel 1 Invloed van verschil in personendichtheden waarbij situatie van het LPG - tankstation en het aantal personen in het gebied identiek blijft. Enkel spreiding van personendichtheden verschilt.

Bij de bestudering van bovenstaande tabel valt op dat:

- § Tussen de situaties relevante verschillen zitten;
- § Vooral de concentratie van de personendichtheden in één punt relatief kortbij het vulpunt, veroorzaakt een grote toename van het groepsrisico;
- § Concentratie van de bevolking aan de rand van het invloedsg gebied veroorzaakt een duidelijke afname van het groepsrisico.

Conclusie

Uit tabel 1 blijkt dat met evenveel personen in het invloedsg gebied toch relevante verschillen kunnen bestaan in het groepsrisico. Wel blijft het groepsrisico met de genoemde personendichtheden in vrijwel alle gevallen vrij ruim onder de oriëntatiewaarde. Waarom nu toch verschillen in uitkomst terwijl de 150 meter afstand gelijk is met de 100% letaliteitsgrens? Komt dan niet steeds iedereen in welke situatie dan ook te overlijden? Nee, er zijn bij de berekening meer risicoscenario's beschouwd. Naast het worst -case scenario waarbij iedereen komt te overlijden, kunnen er ook incidenten optreden met minder slachtoffers.