

Het verantwoorden van het groepsrisico bij een ruimtelijk besluit én omgevingsvergunningen.

Supplement bij 'Handreiking verantwoordingsplicht groepsrisico'

projectnr. 203216
revisie 04.1
September 2011

Update: Nieuw Hoofdstuk 4: Verantwoorden bij omgevingsvergunningen, activiteit milieu

Auteurs:

Bram de Ruijter, MSc
ing. Jeroen Eskens
mr. Margo Mutsaers
mr. Caroline Clerx

Opdrachtgever

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

datum vrijgave September 2011	beschrijving revisie 4 Uitbreiding met jurisprudentie milieuvergunningen.	goedkeuring mr. A. Raap (VROM), mr. T. Kooijstra (VROM) B. de Ruijter, MSc Kennistafel Groepsrisico	vrijgave Commissie verantwoor- dingsplicht groepsrisico. Namens Oranjewoud: Ing. J. Eskens
----------------------------------	--	---	--

Inhoud	Blz.
Update: verantwoorden bij milieubesluiten	2
Samenvatting ruimtelijke ordening	3
1 Inleiding	4
1.1 Een goede ruimtelijke ordening	4
1.2 Waar gaat externe veiligheid over?	5
1.3 Leeswijzer	6
2 Ruimtelijke besluiten en de verantwoordingsplicht	7
2.1 Verantwoorden vanuit de EV-regelgeving	7
2.1.1 In de omgeving van inrichtingen, het Bevi	7
2.1.2 Interactie tussen Bevi en Wabo	8
2.1.3 In de omgeving van weg, water en spoorwegen, de cRnvg	9
2.1.4 In de omgeving van buisleidingen, het Bevb	10
2.2 Binnen welk gebied verantwoorden en onder welke omstandigheden?	10
2.3 Wat verantwoorden?	11
2.3.1 De verantwoordingsplicht is er voor alle personen in een invloedsgebied	11
3 Verantwoorden bij niet aangewezen ruimtelijke besluiten	13
3.1 Randvoorwaarden	14
3.2 Planregels voor in het moederplan	15
3.2.1 Het realiseren van (beperkt) kwetsbare objecten nabij risicobronnen	15
3.2.2 Het realiseren van Bevi-bedrijven	17
4 Verantwoorden bij Omgevingsvergunningen/milieu	19
Bijlage 1, Uitspraak Raad van State, kenmerk 201004187/1/M1	22
Bijlage 2, Conversietabel verantwoorden bij RO-besluiten	29

Update: verantwoorden bij milieubesluiten

De Commissie verantwoordingsplicht groepsrisico (Cvg) heeft de afgelopen jaren veel vragen gekregen over de juridische situaties waarin de verantwoordingsplicht van toepassing was bij ruimtelijke besluiten. De komst van de Wabo was vervolgens aanleiding om het supplement 'Het verantwoorden van het groepsrisico bij een ruimtelijk besluit' op te stellen. Geconstateerd is dat het supplement duidelijk in een behoefte voorziet. Geconstateerd is ook dat het verantwoorden van het groepsrisico steeds meer als een onderdeel van een goede ruimtelijke ordening wordt gezien, los van de vraag of de verantwoordingsplicht van toepassing is.

Bij het opstellen van het supplement werd door de Cvg en de Kennistafel groepsrisico tevens geconstateerd dat het verantwoorden bij 'milieubesluiten' een vergelijkbare denkwijze kent tussen verantwoordingsplicht en verantwoorden ter voorkoming van nadelige gevolgen voor het milieu. Verantwoorden van het groepsrisico hoort dus bij een goede milieufweging. Daarom is aan het eerdere supplement nu hoofdstuk 4 toegevoegd. Hierin wordt de omgang met het groepsrisico bij omgevingsvergunningen voor milieuactiviteiten nader beschouwd.

Hoofdstuk 1 tot en 3 van het supplement zijn niet aangepast. Deze hoofdstukken zijn nog steeds actueel.

De Commissie verantwoordingsplicht groepsrisico / Kennistafel groepsrisico,
September 2011.

Samenvatting ruimtelijke ordening

Ruimtelijke besluiten moeten voldoen aan de eis van 'een goede ruimtelijke ordening'. Dit is vastgelegd in de Wet ruimtelijke ordening en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. De verantwoording van het groepsrisico is een van de onderdelen van een goede ruimtelijke ordening als het ruimtelijk plan binnen het invloedsgebied van een risicobron ligt.

Voor sommige ruimtelijke besluiten is de verantwoordingsplicht van toepassing. In deze situatie geeft de externe veiligheidswetgeving specifieke vereisten waaraan de verantwoording moet voldoen. Er bestaat dus een verantwoording van het groepsrisico en een verantwoordingsplicht.

In een bestemmingsplan dat nadien in andere ruimtelijke besluiten wordt uitgewerkt moet zijn geborgd dat bij die uitwerking verantwoording van het groepsrisico plaatsvindt.

Overzicht ruimtelijke besluiten en verantwoordingsvorm

Art	Wet ruimtelijke ordening	Wabo	Verantwoorden	Verantwoordingsplicht
3.1	de vaststelling van een bestemmingsplan, bedoeld in artikel 3.1, eerste tot en met derde lid, van de Wet ruimtelijke ordening;			
3.6	lid 1 onder a: binnen bij het plan te bepalen grenzen het plan kunnen wijzigen			
3.6	lid 1 onder b: binnen bij het plan te bepalen grenzen het plan moeten uitwerken			
3.6	lid 1 onder c: ontheffing van het bestemmingsplan in bij het plan aangewezen gevallen.	art 2.1. eerste lid, onder c; art 2.12, eerste lid, onder a, onder 1°		
3.6	lid 1 onder d: ten aanzien van in het plan omschreven onderwerpen of onderdelen nadere eisen kunnen stellen.			
3.10, 3.27, 3.29	een projectbesluit, bedoeld in de artikelen 3.10 (gem.) eerste lid, 3.27 (prov.) eerste lid, en 3.29 (rijk) eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening;	artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°		
3.22, 3.23	de ontheffing van een bestemmingsplan, bedoeld in de artikelen 3.22 (tijdelijk) eerste lid, en 3.23 eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening;	artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2		
3.26, 3.28	de vaststelling van een inpassingsplan, bedoeld in de artikelen 3.26 (prov.) eerste lid, en 3.28 (rijk) eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening;			
3.38	de vaststelling van een beheersverordening, bedoeld in artikel 3.38, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening;			
3.40	Buiten toepassing verklaren van een verordening van gemeentelijk belang bedoeld in art 3.40, eerste lid van de Wet ruimtelijke ordening	artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°		
4.2	het geven van een aanwijzing, bedoeld in de artikelen 4.2 (prov.) eerste lid, en 4.4 (rijk) eerste lid, onderdeel a, van de Wet ruimtelijke ordening;			

Zwarte tekst: vigerend artikel

Grijze tekst: vervallen wettekst.

Januari 2011

1 Inleiding

Het verantwoorden van het groepsrisico is vooral bekend als 'de verantwoordingsplicht'. Maar, als onderdeel van 'een goede ruimtelijke ordening', is verantwoorden van het groepsrisico noodzakelijk bij elk ruimtelijk besluit waarbij personen in de omgeving van een risicobron verblijven. Daarboven geldt voor sommige ruimtelijke besluiten de wettelijke verplichting om te verantwoorden: de verantwoordingsplicht.

In dit supplement wordt ingegaan op:

- verantwoorden als vorm van 'een goede ruimtelijke ordening'
- de ruimtelijke besluiten waarbij de verantwoordingsplicht van toepassing is.

Dit supplement moet in samenhang worden gelezen met de 'Handreiking verantwoordingsplicht groepsrisico'. Omdat het supplement gericht is op omgang met de ruimtelijke ordening, worden ook een aantal basisbegrippen toegelicht.

1.1 Een goede ruimtelijke ordening

In de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) vormt het principe van een goede ruimtelijke ordening¹ een van de belangrijkste basisbegrippen. Goede ruimtelijke ordening gaat steeds om de vraag: Waarom die functie op deze plek? Of andersom: Waarom die plek voor deze functie?

Ruimtelijk ordenen is het vinden van een evenwicht tussen vele uiteenlopende belangen. Externe veiligheid is zo'n belang. Door vroegtijdig in het planproces rekening te houden met externe veiligheid, en de verantwoording van het groepsrisico, wordt voorkomen dat dit belang 'spelbreker' wordt bij het uiteindelijke besluit.

Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State: Groepsrisico is onderdeel van een goede ruimtelijke ordening.

'2.25. De Afdeling overweegt allereerst dat, anders dan de raad en het college hebben aangenomen, uit het overgangsrecht in artikel 25 van het Bevi volgt dat de verantwoordingsplicht voor het groepsrisico, zoals uitgewerkt in artikel 13 van het Bevi, niet op dit vóór de inwerkingtreding van het Bevi vastgestelde bestemmingsplan van toepassing is. Zoals in de Nota van Toelichting bij het Bevi (Stb. 2004, 250) is gesteld, wil dit echter niet zeggen dat er ten aanzien van de uitgezonderde bestemmingsplannen geen verantwoordingsplicht ten aanzien van het groepsrisico zou gelden. De overgangsbepaling houdt uitsluitend in dat aan die verantwoordingsplicht niet strikt volgens de eisen van artikel 13 van het Bevi vorm behoeft te worden gegeven. Elk bestemmingsplan moet immers op grond van artikel 10 van de WRO (dus oude WRO) voldoen aan de eis van een goede ruimtelijke ordening. Daar hoort, aldus de Nota van Toelichting, in voorkomend geval ook een afweging ten aanzien van het groepsrisico bij'.

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 11 februari 2009, 200800554/1, bestemmingsplan Klarbeek te Epe. Het beroep betreft een procedure waarbij een heroverweging speelt van een ruimtelijk besluit dat dateert van voor het Bevi. Cursivering in de tekst door Oranjewoud

¹ In de Memorie van toelichting bij het wetsvoorstel inzake de Wro wordt in hoofdstuk 2 het begrip goede ruimtelijke ordening uitgewerkt (Kamerstukken II, vergaderjaar 2002-2003, 28916, nr 3.

1.2 Waar gaat externe veiligheid over?

De regelgeving op het gebied van de externe veiligheid heeft als doel de risico's waaraan burgers in hun leefomgeving worden blootgesteld door activiteiten met gevaarlijke stoffen tot een aanvaardbaar minimum te beperken. Deze regels, zoals het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi) en de circulaire Risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen leggen steeds een koppeling tussen ruimtelijke ordening en risicodragende activiteiten in of naast een plangebied.

De regels voor transport² en voor buisleidingen³ kennen dezelfde pijlers en dezelfde systematiek als de regelgeving voor inrichtingen. Dit supplement is voor al deze regelgeving bruikbaar. De regelgeving voor het transport van gevaarlijke stoffen wordt nu herzien. Uiteindelijk wordt de systematiek voor transport gelijk aan die voor inrichtingen.

Het is niet de bedoeling om het begrip externe veiligheid uitvoerig toe te lichten. Hiervoor wordt verwezen naar de vele publicaties omtrent externe veiligheid. Korthedshalve gaat het om het volgende:

Basisbegrippen externe veiligheid

Externe veiligheid is het vakgebied dat zich bezighoudt met industriële risico's en de invloed van die risico's op de samenleving. Industriële risico's zitten zowel in het produceren, verwerken en opslaan van gevaarlijke stoffen als het transporteren ervan. Het gaat steeds om grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen. Het externe veiligheidsbeleid kent twee pijlers:

- het plaatsgebonden risico
- het groepsrisico

Het plaatsgebonden risico

Dit wordt bepaald op basis van de risicobron en wordt gebruikt om het minimum beschermingsniveau waar de samenleving recht op heeft aan te geven. Dit minimum beschermingsniveau wordt uitgedrukt in een grenswaarde en kan ruimtelijk worden weergegeven als een contour. Het ruimtebeslag van deze contour is veelal beperkt.

Het groepsrisico

Met het groepsrisico wordt aangegeven welk beschermingsniveau ontstaat als mensen (omdat ze wonen, werken, recreëren in de nabije omgeving) en industriële risico's bij elkaar in de buurt komen. Verder dient het groepsrisico om een afweging te kunnen maken over de wenselijkheid van de voorgenomen activiteit (herbestemming, verdichting, etc.) in relatie tot de risicobron. Dit wordt de verantwoordingsplicht genoemd. De verantwoording van het groepsrisico gaat over vrijwel dezelfde vraag als die bij een goede ruimtelijke ordening.

Voor een nadere beschrijving wordt verwezen naar de Handreiking verantwoordingsplicht groepsrisico.

2 Circulaire Risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen. Deze circulaire wordt naar verwachting ingetrokken als de regelgeving voor het basisnet vervoer gevaarlijke stoffen in werking treedt (planning: medio 2012). Die regelgeving behelst regels voor ruimtelijke ontwikkelingen langs basisnetroutes die worden opgenomen in een AMVB op grond van de Wro en de Wet milieubeheer, het Besluit transportroutes externe veiligheid en regels omtrent de risicoruimte voor het vervoer van gevaarlijke stoffen in en op grond van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen.

3 Besluit externe veiligheid buisleidingen (Bevb), gepubliceerd op 17 september 2010, Stb. 686.
Ministerie van VROM, blad 5 van 21

Bij de in het Bevi en het Bevb aangewezen ruimtelijke besluiten moet in de toelichting bij dat besluit, of in de ruimtelijke onderbouwing, een verantwoording van het groepsrisico worden gegeven. Deze verantwoording gaat slechts deels over ruimtelijk relevante factoren.

De wetgever heeft er bewust voor gekozen om de mogelijkheden om risico's te verlagen, waaronder de mogelijkheden voor de rampenbestrijding (zelfredzaamheid, bereikbaarheid en bestrijdbaarheid) onderdeel uit te laten maken van een ruimtelijke afweging. Dit terwijl de mogelijke maatregelen om risico's te verlagen of de veiligheid te verbeteren vaak niet tot nauwelijks onderdeel (kunnen/mogen) zijn van het ruimtelijk plan.

De wetgever laat het aan het bevoegd gezag over om hier een oplossing voor te vinden. Handreikingen als de Handreiking verantwoordingsplicht groepsrisico en de Handreiking verantwoorde brandweeradviesing. Met name wordt gewezen op het onderdeel 'voorsorteren' van die Handreiking verantwoordingsplicht groepsrisico, waarmee beoogd wordt om effectieve maatregelen naar het juiste adres te sorteren, en uitvoering te borgen.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 1 wordt de context van het rapport gegeven. Hoofdstuk 2 gaat in op verantwoorden en de verantwoordingsplicht en de achterliggende juridische aspecten. In hoofdstuk 3 wordt aangegeven hoe in ruimtelijke besluiten te verankeren is dat bij de uitwerking altijd een verantwoording van het groepsrisico plaatsvindt.

In dit rapport is gewerkt met gekleurde tekstkaders. De blauwe tekstkaders betreffen voorbeelden en jurisprudentie. De oranje tekstkaders gaan specifiek in op de gevolgen van de Wabo.

In de bijlage is een conversielijst opgenomen van de gevolgen van de Wabo voor de omgang met de verantwoording van het groepsrisico.

Dit supplement bij de Handreiking verantwoordingsplicht groepsrisico is tot stand gekomen in nauwe samenwerking met het ministerie van VROM.

2 Ruimtelijke besluiten en de verantwoordingsplicht

De verplichting tot het verantwoorden van het groepsrisico is van toepassing bij het:

- vaststellen van een bestemmingsplan
- verlenen van een omgevingsvergunning⁴.
- nemen van een inpassingsbesluit.

Echter, op basis van een goede ruimtelijke ordening is het een vereiste⁵ om bij alle ruimtelijke besluiten goed af te wegen hoe dan met externe veiligheid, en met name het groepsrisico, moet worden omgegaan.

In dit hoofdstuk wordt gedetailleerd ingegaan op de verplichtingen die op grond van de diverse wet- en regelgeving bestaan bij de verantwoording van het groepsrisico. Hierbij wordt ook de verhouding met de Wabo gezien. Bij de beschrijving is uitgegaan van de regelgeving zoals die op 1 oktober 2010 geldt.

Vervolgens wordt ingegaan op wat verantwoord moet worden en binnen welk gebied verantwoording een rol speelt.

2.1 Verantwoorden vanuit de EV-regelgeving

De volgende regelgeving legt relaties tussen het groepsrisico en ruimtelijke besluiten:

- het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi)
- de circulaire Risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen (cRnvg)
- het Besluit externe veiligheid buisleidingen (Bevb)⁶.

2.1.1 In de omgeving van inrichtingen, het Bevi

In artikel 13, lid 1, van het Bevi⁷ is bepaald:

Artikel 13, eerste lid, Bevi, luidt met ingang van 1 oktober 2010:

Indien het bevoegd gezag een besluit vaststelt als bedoeld in artikel 3.1, eerste tot en met derde lid, 3.26, eerste lid, of 3.28, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening of een omgevingsvergunning verleent waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2^o of 3^o, of tweede lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken dan wel krachtens artikel 11 van de Woningwet van de bouwverordening wordt afgeweken, op grond waarvan de bouw of vestiging van kwetsbare of beperkt kwetsbare objecten wordt toegelaten, wordt in de toelichting bij of in de ruimtelijke onderbouwing van het desbetreffende besluit, behoudens het vierde lid, in elk geval vermeld: (zie verderop in paragraaf 2.4).

4 Artikel 2.1, lid 1, onder c, van de Wabo, in samenhang met artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2^o of 3^o, of tweede lid, van de Wabo. Zie paragraaf 2.1.2. De omgevingsvergunning vervangt o.a. het projectbesluit.

5 In het Besluit ruimtelijke ordening wordt in artikel 3.1.6., lid 1 o.m. verwezen naar het onderzoek met toepassing van Awb, artikel 3.2. Verder is in artikel 3.1.6., lid 2, een beschrijving van de wijze waarop milieukwaliteitseisen (o.m. externe veiligheid) bij het plan zijn betrokken verplicht gesteld.

6 Besluit van 24 juli 2010, Stb. 2010, 686.

7 Tekst luidend zoals gewijzigd door het Invoeringsbesluit Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, artikel 1.15, onderdeel F, Stb. 2010, 144.

Hieruit volgt dat ingevolge art. 13 Bevi de verantwoordingsplicht van toepassing is op:

- De vaststelling van een bestemmingsplan (art. 3.1 Wro);
- Inpassingsplan van een project van provinciaal belang (art. 3.26, lid 1, Wro);
- Inpassingsplan van een project van nationaal belang (art. 3.28, lid 1, Wro);
- Ontheffing van een voorschrift uit de bouwverordening (art. 11 Woningwet).
- Omgevingsvergunning, als bedoeld in artikel 2.1, lid 1, onder c, Wabo, waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2 of 3, of tweede lid, van de Wabo van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken. De omgevingsvergunning vervangt onder meer het projectbesluit uit artikel 3.10 van de Wro.

2.1.2 Interactie tussen Bevi en Wabo

Met de inwerkingtreding van de Wabo is een aantal toestemmingen voor activiteiten van lokale betekenis, zoals een bouwvergunning, milieuvergunning, kap-, sloop- of monumentenvergunning geïntegreerd in één, door één instantie te verlenen vergunning: de omgevingsvergunning. Een omgevingsvergunning kan daarnaast (mede) bestaan uit een toestemming voor een ruimtelijke activiteit.

Ingevolge artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo is voor het uitvoeren van een project een omgevingsvergunning vereist voor zover dat project geheel of gedeeltelijk bestaat uit het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met het bestemmingsplan of een beheersverordening. Dit betekent dat voor een activiteit waarvoor onder het recht zoals dat gold vóór de inwerkingtreding van de Wabo een projectbesluit, vrijstelling of ontheffing van het bestemmingsplan nodig was, nu een omgevingsvergunning aangevraagd moet worden. Het toetsingskader voor de beoordeling van een dergelijke aanvraag is opgenomen in artikel 2.12 van de Wabo. Let op, de verantwoordingsplicht is niet bij alle besluiten onder 2.12 Wabo van toepassing.

Artikel 2.12 Wabo

1. Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, kan de omgevingsvergunning slechts worden verleend:
 - a. indien de activiteit in strijd is met het bestemmingsplan of de beheersverordening:
 - 1°. met toepassing van de in het bestemmingsplan of de beheersverordening opgenomen regels inzake afwijking,
 - 2°. in de gevallen, bedoeld in artikel 3.23 van de Wet ruimtelijke ordening, of
 - 3°. indien de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en de motivering van het besluit een goede ruimtelijke onderbouwing bevat;
 - b. indien de activiteit in strijd is met de regels die zijn gesteld krachtens artikel 4.1, derde lid, of 4.3, derde lid, van de Wet ruimtelijke ordening: voor zover de betrokken regels afwijking daarvan toestaan;
 - c. indien de activiteit in strijd is met een voorbereidingsbesluit: met toepassing van de in het voorbereidingsbesluit opgenomen regels inzake afwijking.
2. In afwijking van het eerste lid, aanhef en onder a, onder 3°, kan de vergunning, voor zover zij betrekking heeft op een activiteit voor een bepaalde termijn, worden verleend, indien de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening.
3. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld omtrent de inhoud van de ruimtelijke onderbouwing, bedoeld in het eerste lid, onder a, onder 3°.

Uit artikel 13, eerste lid, van het Bevi blijkt dat de verantwoordingsplicht van toepassing is bij de in het bovenstaande tekstblok cursief aangeduide onderdelen.

Voor de overige onderdelen van artikel 2.12 Wabo dient het aspect groepsrisico wél als onderdeel van 'een goede ruimtelijke ordening' beschouwd te worden.

In bijlage 1 is een conversietabel opgenomen, waarin de diverse ruimtelijke besluiten gespecificeerd zijn.

De invoering van de Wabo heeft gevolgen voor de uitvoering van het groepsrisico- beleid, in het onderstaande tekstblok is hiervan een voorbeeld gegeven.

Een voorbeeld van een gevolg van de invoering van de Wabo:

Voordat de Wabo en de Crisis en herstelwet van kracht waren, bestond de verplichting om een projectbesluit in een later stadium om te zetten in een bestemmingsplan. De opvolger van het projectbesluit kent deze verplichting niet meer.

Om een goede inventarisatie van de personendichtheden ten behoeve van een groepsrisicoberekening mogelijk te maken, is het van belang om een registratie bij de houden van alle ruimtelijke besluiten die op een gebied betrekking hebben.

Verschil tussen verantwoorden en verantwoordingsplicht

Bij de verantwoordingsplicht is in artikel 13 van het Bevi gespecificeerd welke onderdelen beschouwd moeten worden om tot een goede invulling van de verantwoordingsplicht te komen. Ook is aangegeven dat de Veiligheidsregio in de gelegenheid moet worden gesteld om te adviseren over het ruimtelijk besluit. Het niet beschouwen van een 'verplicht' onderdeel kan een procesrisico opleveren in geval van een beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Bij verantwoorden als onderdeel van 'een goede ruimtelijke ordening', dient de onderbouwing blijk te geven van een totaalafweging⁸. In het kader van 'een goede ruimtelijke ordening' kan bijvoorbeeld besloten worden een groepsrisicoberekening achterwege te laten. Dit dan wel in een situatie waarbij een deskundige gemotiveerd inschat dat die berekening geen meerwaarde heeft. Strikt genomen bestaat er in het kader van 'een goede ruimtelijke ordening' geen verplichting om de Veiligheidsregio om advies te vragen. Bij een goede verantwoording is het echter logisch om deze afweging in samenspraak met de Veiligheidsregio te maken.

Om de totaalafweging te bevorderen kan een ruimtelijk georiënteerd EV-beleid behulpzaam zijn. Artikel 13, lid 4, van het Bevi geeft aan dat een dergelijk beleid ook de invulling van de verantwoordingsplicht vereenvoudigt.

2.1.3 In de omgeving van weg, water en spoorwegen, de cRnvg

In de circulaire Risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen (cRnvg) is vastgelegd hoe om moet worden gegaan met nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen langs infrastructuur. Door de wijziging van de circulaire van 15 december 2009, die van kracht is geworden op 1 januari 2010, is het aantal besluiten waarop de verantwoordingsplicht van toepassing is,

⁸ Op grond van artikel 3.2 van de Awb dient het bestuursorgaan bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis te vergaren omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen.

afgestemd op de nieuwe Wro. Ook wordt in deze circulaire gewezen op het belang van 'een goede ruimtelijke ordening'.

Dat betekent dat ook bij het nemen van de besluiten die in het kadertje van paragraaf 2.1.2 *niet* cursief zijn aangeduid aandacht moet worden besteed aan het groepsrisico.

2.1.4 In de omgeving van buisleidingen, het Bevb

Het Besluit externe veiligheid buisleidingen is gepubliceerd in Stb. 2010, 686. Uit artikel 1, lid 2, van dat besluit volgt dat de verantwoordingsplicht van toepassing is op dezelfde ruimtelijke besluiten als die waarop artikel 13 van het Bevi ziet (zie paragraaf 2.1.1). Ook in het Bevb wordt aangegeven dat verantwoorden een vorm van 'een goede ruimtelijke ordening' is.

Relevant is dat het Bevb binnen de 100% letaliteitcontour zwaardere eisen stelt aan de invulling van de verantwoording dan buiten deze contour.

2.2 Binnen welk gebied verantwoorden en onder welke omstandigheden?

De in paragraaf 2.1 genoemde EV-regelgeving is niet volledig identiek ten aanzien van de gebieden waarbinnen de verantwoording moet plaatsvinden en welke omstandigheden daarbij van toepassing zijn:

Besluit externe veiligheid inrichtingen

Verantwoorden binnen de 1% letaliteitscontour of binnen het in de Regeling externe veiligheid inrichtingen gedefinieerde invloedsgebied. Belangrijk is dat bij het Bevi de hoogte van het groepsrisico niet bepalend is voor het antwoord op de vraag of de verantwoordingsplicht van toepassing is. Bepalend is of er een aangewezen ruimtelijk besluit wordt genomen binnen het invloedsgebied van een Bevi-bedrijf.

Circulaire Risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen

De circulaire loopt vooruit op de komst van het Besluit transportroutes externe veiligheid (Btev). Voor wegen en water worden veiligheidsafstanden gegeven. Let op! De berekening van het groepsrisico bij Basisnetwegen mag alleen gebaseerd worden op in de circulaire gegeven hoeveelheden brandbaar gas (GF3). De omvang van het invloedsgebied kan echter ook door andere stoffen bepaald worden, en daarmee veel groter zijn dan het invloedsgebied van brandbaar gas. Bij het Basisnet Water spelen toxische stoffen wel een rol in de berekening. Dit is van belang omdat in de motivering van het besluit het invloedsgebied een rol speelt. B.v. bij het aspect zelfredzaamheid.

De verantwoordingsplicht geldt binnen het invloedsgebied, welk gebied wordt begrensd door de 1% letaliteitscontour. Ten onrechte wordt soms gesteld dat de verantwoordingsplicht niet buiten een afstand van 200 meter van een transportader van toepassing is. De circulaire geeft omtrent deze afstand alleen aan dat er geen ruimtelijke beperkingen hoeven te worden gesteld aan het gebied buiten die 200 meter.

Bij een overschrijding van de oriëntatiewaarde van het groepsrisico of een toename van het groepsrisico, moet het bestuursorgaan dat het besluit vaststelt het groepsrisico betrekken bij de vaststelling van het vervoersbesluit of omgevingsbesluit. Dit is in het bijzonder van belang in verband met aspecten van zelfredzaamheid en hulpverlening.

Er moet altijd worden nagegaan of door het treffen van maatregelen niet alsnog aan de oriëntatiewaarde kan worden voldaan of dat de toename van het groepsrisico niet kan worden verminderd. Als dit niet mogelijk blijkt te zijn, dan dient te worden gestreefd naar een zo laag mogelijk risico.

Besluit externe veiligheid buisleidingen

Op grond van dit besluit moet het groepsrisico bij de in het besluit aangewezen ruimtelijke besluiten worden verantwoord binnen de 1% letaliteitscontour. Belangrijk is dat bij het Bevd de hoogte van het groepsrisico niet bepalend is voor de noodzaak tot de verantwoording. De noodzaak ontstaat doordat er een ruimtelijk besluit wordt genomen binnen de 1% letaliteitscontour. Belangrijk is dat buiten de 100% letaliteit, en bij toxische stoffen het gebied buiten de 10^{-8} -contour, de onder artikel 12 de in het eerste lid onder c t/m e genoemde elementen niet beschouwd hoeven te worden. Het betreft hier het verplicht beschouwen van alternatieven of maatregelen om het groepsrisico te verminderen.

2.3 Wat verantwoorden?

Welke onderdelen moeten worden betrokken bij de verantwoording is gespecificeerd in de 'Handreiking verantwoordingsplicht groepsrisico'. In het kort betreft dit:

- a. Aanwezige en te verwachten dichtheid van personen in het invloedsgebied
- b. Het groepsrisico
- c. De mogelijkheden tot risicovermindering (bij de bron)
- d. De alternatieven (in de omgeving)
- e. De mogelijkheden om de omvang van de ramp te beperken
- f. De mogelijkheden tot zelfredzaamheid.

De diepgang waarmee de verantwoording wordt uitgewerkt is een keuze van het bevoegd gezag. Uit de regelgeving op het gebied van externe veiligheid vloeit alleen voort dat een verantwoording zorgvuldig moet geschieden en dat bij de verantwoordingsplicht alle criteria moeten worden behandeld. Voor eenvoudige situaties kan dit betekenen dat de verantwoording slechts een korte tekst is, voor situaties met een complexe veiligheidssituatie kan dit een zeer uitgebreid onderzoek zijn. Belangrijk is dat duidelijk wordt in welke mate veiligheid geoptimaliseerd kan worden.

2.3.1 De verantwoordingsplicht is er voor alle personen in een invloedsgebied

De verantwoording richt zich op alle personen die binnen een invloedsgebied verblijven. Dus niet alleen de personen die aanwezig zijn in woningen of werkruimten, maar ook personen in de openbare ruimte zoals verkeersdeelnemers. Het gaat hierbij niet alleen om het voorkomen van gewonden en dodelijke slachtoffers. Het gaat om het voorkomen van maatschappelijke ontwrichting ten gevolge van de ongevallen met gevaarlijke stoffen.

De berekening van het groepsrisico is slechts één onderdeel van de verantwoording. De wijze van berekenen is vastgelegd in meerdere, bronspecifieke rekenprotocollen. De rekenwijze in de protocollen is doorgaans niet toegespitst op het berekenen van gewonden en slachtoffers in het risicovolle bedrijf zelf of slachtoffers onder verkeersdeelnemers.

Dit heeft rekentechnische en wettelijke oorzaken⁹. Het is nadrukkelijk de bedoeling dat de berekeningen conform deze protocollen worden uitgevoerd en dat de ijking aan de oriëntatiewaarde ook op basis van die berekening plaatsvindt. Een bevoegd gezag mag als aanvulling hierop kiezen om een weergave te maken die alle personen in een gebied omvat. Maar de eventuele berekeningen zijn dan niet geschikt om aan de oriëntatiewaarde te toetsen. Deze aanvulling hoeft ook niet persé een berekening te zijn. Het kan ook een kwalitatieve beschouwing zijn van het aantal extra personen in het invloedsgebied.

De verantwoordingsplicht heeft dus betrekking op alle personen in een gebied. De berekening betreft een selectie van deze personen. Het bestuurlijk besluit (waarbij de risicoveroorzakende of risicoverhogende activiteit of ruimtelijke ontwikkeling wordt toegestaan) dient te worden genomen op basis van de rekenresultaten en een beoordeling van de overige aspecten van de verantwoordingsplicht waarbij alle personen in het invloedsgebied worden betrokken.

⁹ Ten aanzien van Bevi-bedrijven geldt dat personeelsleden van het Bevi-bedrijf niet bij de berekening van het groepsrisico worden betrokken. Zou dit wel gebeuren dan kunnen deze personen het volledige berekeningsresultaat domineren. Bovendien is de bescherming van het eigen personeel geen belang dat de Wet milieubeheer beoogt te beschermen. Dit laatste geschiedt op grond van de Arbeidsomstandighedenwet. Bij een ruimtelijk besluit in de omgeving van een Bevi-bedrijf dienen deze personen echter wel betrokken te worden bij bijvoorbeeld de beoordeling van zelfredzaamheid.

3 Verantwoorden bij niet aangewezen ruimtelijke besluiten

Als er vanuit de ruimtelijke wetgeving geen verantwoordingsplicht bestaat, betekent dit niet dat een verantwoording van het groepsrisico achterwege kan blijven. In dat geval zal op grond van het beginsel van 'een goede ruimtelijke ordening' verantwoord moeten worden. Dat beginsel ligt ten grondslag aan de Wet ruimtelijke ordening (zie ook de onder paragraaf 1.1 genoemde jurisprudentie). Het beginsel van een goede ruimtelijke ordening is eveneens verankerd in de Wabo.

De niet in artikel 13 van het Bevi aangewezen ruimtelijke besluiten betreffen vooral afwijkingen en uitwerkingen van het vigerende ruimtelijke plan. Bijvoorbeeld de uitwerking van een bestemmingsplan met 'uit te werken bestemmingen' via een omgevingsvergunning. Vanuit het oogpunt van externe veiligheid zijn hierbij in de praktijk vooral van belang:

- het realiseren van (beperkt) kwetsbare objecten nabij risicobronnen
- het realiseren van risicobronnen.

Voorbeeld, realiseren kwetsbare objecten nabij risicobron

Een nieuw bestemmingsplan voor een spoorzone is globaal van aard en dient later uitgewerkt te worden (art. 3.6, lid 1, onder b Wro). De verantwoordingsplicht is op dit bestemmingsplan van toepassing. Omdat 'dit moederplan' globaal van aard is, zal de invulling van de verantwoordingsplicht zich noodzakelijkerwijs moeten beperken tot beoordeling op hoofdlijnen. Op de latere invulling van dit plan is de verantwoordingsplicht niet van toepassing. Toch zullen zaken als zelfredzaamheid en bestrijdbaarheid vooral op het detailniveau van een uitwerkingsplan pas goed beoordeeld kunnen worden. Dit is een kwestie van 'goede ruimtelijke ordening'.

Dit is mogelijk door in het moederplan (het oorspronkelijke bestemmingsplan) eisen op te nemen waaraan de informatievoorziening en besluitvorming bij het uitwerkingsbesluit moet voldoen.

Jurisprudentie: Mogelijkheid tot realisatie risicobron via ontheffing

Voor een globaal bestemmingsplan voor een bedrijventerrein is de verantwoordingsplicht ingevuld. De vestiging van Bevi-bedrijven is hierbij uitgesloten, maar tevens is bepaald dat via een ontheffing (apart ruimtelijk besluit, thans afwijking genoemd) de vestiging van nieuwe Bevi-bedrijven overwogen kan worden. Onderdeel van die ontheffing is wederom de verantwoordingsplicht. De Raad van State overweegt hierbij:

'Bij het verlenen van een dergelijke ontheffing hoeft op grond van artikel 13 van het Bevi geen verantwoording van het groepsrisico plaats te vinden. Nu in artikel 3.5.1, onder e, van de planregels echter is bepaald dat een ontheffing slechts kan worden verleend indien er een verantwoording van het groepsrisico in het invloedsgebied van de risicovolle inrichting wordt overgelegd, ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat deze ontheffingsregeling in zoverre onvoldoende bescherming biedt.'

200901350//R3. Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 30 juni 2010, bestemmingsplan Bladel. Cursivering in de tekst door Oranjewoud.

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de randvoorwaarden voor regels in 'moederplannen' waaraan de beoordeling van het groepsrisico in de op het moederplan gebaseerde ruimtelijke besluiten moeten voldoen.

Uit de jurisprudentie in het tekstkader volgt dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State een constructie toelaatbaar acht waarbij:

- op grond van het Bevi verantwoording plaatsvindt bij het moederbesluit, en
- op grond van het moederbesluit de verplichting geldt om bij de uitwerking de verantwoordingsplicht verder in te vullen.

Ook belangrijk is dat de Afdeling, blijkens de in het tekstblok weergegeven uitspraak inzake 'Bladel', accepteert dat, hoewel artikel 13 van het Bevi de planuitwerking (een ontheffing) niet specifiek noemt, het aan het bevoegd gezag vrijstaat om een vergelijkbare plicht voor de planuitwerking op te nemen.

3.1 Randvoorwaarden

In een moederplan kunnen regels worden gegeven voor de wijze waarop in later stadium bij een omgevingsvergunning, uitwerkingsplan of wijziging van het plan het groepsrisico verantwoord moet worden. Die regels moeten aan bepaalde randvoorwaarden voldoen. Deze randvoorwaarden zijn soms specifiek in de (externe veiligheids)wetgeving genoemd, en soms af te leiden uit jurisprudentie.

Zowel het beginsel van een goede ruimtelijke ordening als het rechtszekerheidsbeginsel brengen mee dat in het moederplan de "buitengrenzen", dat wil zeggen de maximale invullingsmogelijkheden voor het desbetreffende plangebied vastgelegd moeten worden (hetzij direct in de planregels, hetzij "indirect" in de regels over afwijking van het plan). Als in het moederplan deze "buitengrenzen" onvoldoende zijn vastgelegd, is het plan in strijd met het recht en dus vatbaar voor vernietiging door de rechter.

Voldoen aan de normstelling voor het plaatsgebonden risico

Dit document richt zich op de omgang met het groepsrisico. Een verankering van de normstelling voor het plaatsgebonden risico in het moederplan is, indien de latere uitwerking betrekking heeft op een gebied waarvoor het plaatsgebonden risico van belang is, een randvoorwaarde voor een goede uitwerking.

Geen strijd met moederplan

Een eerste randvoorwaarde is dat de eisen in het moederplan die gericht zijn op latere besluiten nooit strijd mogen opleveren met het moederplan. Kort gezegd: Als het moederplan woningbouw aangeeft, mag de conclusie van de invulling van de verantwoording bij het uitvoeringsplan hiermee niet in strijd zijn.

Geen 'vogelvrijverklaring'

Een planontwikkelaar (initiatiefnemer, bouwer enz.) moet redelijkerwijs uit het moederplan kunnen herleiden welke inspanning vereist is om tot een succesvolle uitvoering van het uitvoeringsplan te komen. Dit betekent dat de invulling van de verantwoordingsplicht bij het moederplan en de toelichting bij het moederplan inzicht moeten geven in de consequenties van de invulling van de verantwoordingsplicht bij het uitvoeringsplan. Latere interpretatieverschillen worden hierdoor voorkomen.

Goede basisinformatie

Een bevoegd gezag dient op toereikende wijze onderzoek te doen om tot 'een goede ruimtelijke ordening' te komen. In de praktijk blijkt dat bij de invulling van moederplannen derden, zoals 'planontwikkelaars', een belangrijke inbreng hebben. Indien deze partijen betrokken zijn, zullen deze het bevoegd gezag de elementen moeten aandragen op grond waarvan deze tot invulling van de verantwoording kunnen overgaan. In het moederplan kan vastgelegd worden op basis van welke informatie de nadere uitwerking moet geschieden.

3.2 Planregels voor in het moederplan

De regels verschillen afhankelijk van de situatie:

- het realiseren van (beperkt) kwetsbare objecten nabij risicobronnen
- het realiseren van Bevi-bedrijven

3.2.1 Het realiseren van (beperkt) kwetsbare objecten nabij risicobronnen

Er zijn situaties waarin in een bestemmingsplan nog niet voldoende concreet kan worden aangegeven wat de ontwikkeling precies gaat inhouden, maar dat het te ontwikkelen gebied wel binnen het invloedsgebied ligt van een Bevi-bedrijf of een transportroute/buisleiding voor gevaarlijke stoffen. In dat geval wordt in het bestemmingsplan een wijzigingsbevoegdheid of uitwerkingsplicht opgenomen. In het moederplan is het dan nog niet mogelijk om het groepsrisico te verantwoorden. Op basis van 'een goede ruimtelijke ordening' is het echter noodzakelijk om het groepsrisico in een later stadium te verantwoorden. Om te waarborgen dat voor situaties waarin de verantwoordingsplicht niet van toepassing is, wel het groepsrisico verantwoord wordt, kan de onderstaande planregel worden opgenomen:

Voorbeeld van een planregel

Burgemeester en wethouders zijn bevoegd /zijn verplicht het plan te wijzigen/uit te werken met in achtneming van de verantwoording ten aanzien van het groepsrisico, met dien verstande dat verantwoording uitsluitend noodzakelijk is wanneer het (beperkt) kwetsbaar object wordt opgericht binnen het invloedsgebied van een risicobron.

In deze situatie is het uitgangspunt dat in het bestemmingsplan (het moederplan) reeds op globale wijze de ruimtelijke kaders zijn geschetst waarbinnen gebruik gemaakt mag worden van de voorbeeldregel (wijzigingsbevoegdheid of uitwerkingsplicht).

Voorbeeldtekst voor de toelichting

De globale ruimtelijke kaders worden geschetst in de juridische planbeschrijving in de toelichting behorende bij het moederplan. Hierin kan worden aangegeven dat bij gebruikmaking van de bevoegdheid/plicht de volgende stappen doorlopen dienen te worden:

1. Vaststelling van de omvang van het invloedsgebied¹⁰.
2. Indien het object¹¹ wordt gerealiseerd binnen het invloedsgebied, dan dient het groepsrisico verantwoord te worden.
3. Bij de verantwoording dient op de volgende onderwerpen te worden ingegaan:
 - a. Aanwezige en te verwachten dichtheid van personen in het invloedsgebied
 - b. Het groepsrisico
 - c. De mogelijkheden tot risicovermindering

10 Gedurende de looptijd van het ruimtelijk plan kunnen er invloedsgebieden bij zijn gekomen, veranderd of zijn weggevallen. Daarom is het noodzakelijk om dit eerst te controleren.

11 Het gaat hier om (beperkt) kwetsbare objecten.

- d. De alternatieven (mogelijkheden voor ruimtelijke ontwikkelingen met een lager groepsrisico)
 - e. De mogelijkheden om de omvang van de ramp te beperken
 - f. De mogelijkheden tot zelfredzaamheid.
4. Naar aanleiding van deze beschouwing kunnen in het wijzigingsplan of uitwerkingsplan nadere randvoorwaarden worden gesteld.
Conform de onder 3.1 genoemde randvoorwaarden, moeten stap 3 en 4 zo concreet mogelijk omschreven worden.

Voorbeeld voor inleidende regels:

In het hoofdstuk inleidende regels van het bestemmingsplan worden in artikel 1 begrippen uitgelegd, ter voorkoming van onduidelijkheid en verschillende interpretaties. Ten behoeve van de bovenstaande voorbeeldregeling kunnen in, alfabetisch volgorde, de volgende begrippen worden gebruikt:

beperkt kwetsbaar object:

object als bedoeld in het Besluit externe veiligheid inrichtingen;

invloedsgebied:

gebied begrensd door de contour waarbinnen de letaliteit van personen 1% is;

kwetsbaar object¹²:

object als bedoeld in het Besluit externe veiligheid inrichtingen ;

plaatsgebonden risico:

risico op een plaats buiten een inrichting, uitgedrukt in een waarde voor 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;

plaatsgebonden risicocontour:

risicocontour 10^{-6} /jaar, waar het plaatsgebonden risico één op een miljoen per jaar is;

risicobron:

Een bij of krachtens de wet of in een circulaire aangewezen activiteit waarbij een of meer gevaarlijke stoffen, gevaarlijke afvalstoffen of bestrijdingsmiddelen zijn betrokken en waarbij in geval van een incident met die stof of stoffen personen kunnen overlijden, als rechtstreeks gevolg van die activiteit.

Eventueel kan dit worden aangevuld met: Activiteiten waarvoor geen omgevingsvergunning is vereist, zijn hiervan uitgezonderd.

risicovolle inrichting:

inrichting die behoort tot een categorie genoemd in artikel 2 van het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi).

12 Opgemerkt wordt dat de omschrijving in het Bevi niet limitatief is. Dit kan met name op bedrijventerreinen tot interpretatieonduidelijkheden leiden. Ook kunnen beperkt kwetsbare objecten 'verkleuren' naar kwetsbare objecten zodat saneringssituaties kunnen ontstaan. Deze problematiek wordt in dit document niet nader beschouwd.

3.2.2 Het realiseren van Bevi-bedrijven

Indien de gewenste realisatie van een risicobron in strijd is met het bestemmingsplan, zal voor die realisatie meestal een nieuw bestemmingsplan of inpassingsplan moeten worden vastgesteld of een omgevingsvergunning nodig zijn waarbij aan de verantwoordingsplicht specifiek invulling wordt gegeven. Bij bedrijventerreinen worden Bevi-bedrijven soms niet direct maar in later stadium via een afwijking van het plan mogelijk gemaakt. Op grond van de Wabo is in het laatste geval een omgevingsvergunning nodig (artt. 2.1, eerste lid, onder c, en 2.12, eerste lid, onder a, onder 1° dan wel 3° van de Wabo).

Voorbeeld van een planregel waarbij de risicobron expliciet wordt uitgesloten en waarbij afwijking mogelijk wordt gemaakt

Burgermeester en wethouders zijn bevoegd van het in artikel ... opgenomen verbod (gebruiksverbod) af te wijken ten behoeve van het toestaan van een Bevi-inrichting waarvan de 10⁻⁶-contour voor het plaatsgebonden risico is gelegen binnen de grens van die Bevi-inrichting, met in achtneming van de verantwoording van het groepsrisico.

NB: het is belangrijk om de tekst van deze planregel goed te stroomlijnen met de systematiek van het ruimtelijk plan waarin deze regel wordt opgenomen.

De overwegingen bij de omgevingsvergunning waarbij van het bestemmingsplan wordt afgeweken omvatten tenminste:

1. Aanwezige en te verwachten dichtheid van personen in het invloedsgebied
2. Het groepsrisico
3. De mogelijkheden tot risicovermindering
4. De alternatieven
5. De mogelijkheden om de omvang van de ramp te beperken
6. De mogelijkheden tot zelfredzaamheid.

NB: Conform de onder 3.1 genoemde randvoorwaarden, moeten deze elementen zo concreet mogelijk omschreven worden.

De aanvraag om een omgevingsvergunning bevat een onderbouwing op grond waarvan de onder 1 tot 6 genoemde punten beoordeeld kunnen worden.

Voor de 'inleidende regels' wordt verwezen naar paragraaf 3.2.1.

De in deze paragraaf voorgestelde aanpak richt zich nadrukkelijk op het moederbesluit, zoals het bestemmingsplan en het inpassingsbesluit. Door in het moederbesluit vast te leggen dat bij nadere invulling ervan verantwoording van het groepsrisico moet plaatsvinden, wordt dit aspect van 'een goede ruimtelijke ordening' verankerd.

Voor projecten waarop de Wabo van toepassing is, krijgt die nadere invulling haar beslag in de omgevingsvergunning. Zodra een omgevingsvergunning aan de orde is, speelt ook het integrale karakter van de Wabo een rol. De omgevingsvergunning is niet alleen een ruimtelijk besluit. In de omgevingsvergunning is ook de 'oude' milieuvergunning geïntegreerd (en een aantal andere toestemmingsvereisten, zoals de bouw-, kap- en sloopvergunning). De externe veiligheidsaspecten kunnen nu dus gelijktijdig aan de bron- en omgevingskant beoordeeld worden.

Ten slotte:

- In dit document wordt niet verder ingegaan op de integratie van deze besluiten in de Wabo. Hiervoor wordt verwezen naar specifieke handleidingen over de Wabo.
- Deze zijn te vinden op de VROM-website: <http://omgevingsvergunning.vrom.nl/> Ga op deze website naar: VROM publicaties (linksboven in het scherm) Kies vervolgens voor “Juridische leidraad Wabo”.

4 Verantwoorden bij omgevingsvergunningen/milieu

In dit hoofdstuk wordt eerst ingegaan op het kader dat vanuit de wetgeving wordt gesteld. Vervolgens wordt ingegaan op de ontwikkelingen binnen de jurisprudentie.

De basis voor de toepassing van de verantwoordingsplicht bij omgevingsvergunningen voor de activiteit milieu, als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid onder e, Wabo, wordt gegeven in artikel 12 van het Bevi.

Artikel 12, lid 1 van het Bevi:

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 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.

De verwijzing naar artikel 4 is belangrijk, omdat hier een begrenzing is opgenomen wanneer de verantwoordingsplicht van toepassing is.

In artikel 4 wordt verwezen naar de artt. 2.1, eerste lid onder e, onderdeel 1^o en 2^o en 2.6 Wabo, zodat zowel de activiteit oprichten en veranderen van een Bevi-inrichting, als een revisievergunning wordt genoemd. Uit artikel 4 volgt dat de verantwoordingsplicht van toepassing is bij het oprichten van een Bevi inrichting. Voor het veranderen van een bestaande Bevi-inrichting of een revisievergunning, is de verantwoordingsplicht echter niet zondermeer van toepassing. Artikel 4, lid 4 van het Bevi stelt hierbij een belangrijke beperking.

Art 4, lid 4, Bevi.

Het bevoegd gezag houdt bij de beslissing op een aanvraag als bedoeld in het derde lid, indien de aanvraag betrekking heeft op een verandering die nadelige gevolgen heeft voor het plaatsgebonden risico, rekening met de richtwaarde, genoemd in artikel 7, tweede lid.

De belangrijke beperking is de voorwaarde 'indien een verandering nadelige gevolgen heeft voor het plaatsgebonden risico'. Dit betekent dat bij omgevingsvergunningen, waarbij het

plaatsgebonden risico onveranderd blijft¹³, geen verantwoording van het groepsrisico moet plaatsvinden.

Dit betekent dat wanneer een veranderingsvergunning of revisievergunning wordt aangevraagd, zelfs als het groepsrisico nadelig veranderd, de verantwoordingsplicht niet van toepassing is als het plaatsgebonden risico niet nadelig veranderd.

Deze beperking is mede opgenomen op het verzoek van het bedrijfsleven om niet bij elke verandering van een inrichting geconfronteerd te worden met de verantwoording van het groepsrisico. Dit omdat het groepsrisico meestal verandert door veranderingen in de omgeving.

Toch is dit niet altijd waar. Bij een LPG-tankstation waarbij de doorzet wordt verhoogd van 1200 kuub LPG/jaar naar bijvoorbeeld 1500 kuub blijft het plaatsgebonden risico onveranderd, het groepsrisico neemt echter wel toe. En zo zijn er meer voorbeelden.

Het veranderen van voorschriften in een vergunning

Artikel 4 van het Bevi verwijst niet naar de artikelen 2.30 en 2.31 van de Wabo. Dit is overeenkomstig de oude situatie onder de Wet milieubeheer (artikel 8.22 en 8.23). Over het hierbij al dan niet mogen beschouwen van het groepsrisico is de afgelopen jaren diverse jurisprudentie ontstaan. Zeer belangrijk hierbij is de uitspraak¹⁴ van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, waarvan de essentie onderstaand letterlijk is ingevoegd:

2.8.2. De Afdeling stelt voorop dat het bevoegd gezag ingevolge artikel 8.11, derde lid, van de Wet milieubeheer bij het nemen van een beslissing op een aanvraag om een vergunning de voorschriften aan de vergunning dient te verbinden die nodig zijn om de nadelige gevolgen die de inrichting voor het milieu kan veroorzaken te voorkomen of, indien dat niet mogelijk is, zo veel mogelijk te beperken en ongedaan te maken. Het aspect externe veiligheid, waartoe het groepsrisico kan worden gerekend, behoort tot de belangen die de Wet milieubeheer beoogt te beschermen. Gelet hierop is het bevoegd gezag in beginsel bevoegd voorschriften ter beperking van het groepsrisico aan de vergunning te verbinden. Dit geldt ook voor besluiten op grond van artikel 8.23, zoals het thans bestreden besluit, nu artikel 8.11 van de Wet milieubeheer daarop van overeenkomstige toepassing is.

2.8.3. Zoals onder 2.8.1 is overwogen, vloeien uit het Bevi in dit geval geen eisen voort ten aanzien van de verantwoording van het groepsrisico. Voorts bevat het Bevi geen bepalingen die een beoordeling van het groepsrisico of het stellen van voorschriften ter beperking van het groepsrisico in gevallen waarop artikel 12 niet van toepassing is, uitdrukkelijk verbieden of daaraan uitdrukkelijk eisen stellen.

Ook anderszins ziet de Afdeling noch in de tekst van het Bevi, noch in de nota van toelichting bij het Bevi (Stb. 2004, 250) aanknopingspunten voor de opvatting dat het Bevi beoogt in een uitputtende, exclusieve regeling voor de beoordeling van het groepsrisico te voorzien voor inrichtingen die - gelet op artikel 2, eerste lid, van het Bevi - naar hun aard binnen de werkingssfeer van het Bevi vallen. Hiervoor vindt de Afdeling mede steun in p. 32-33 van de nota van toelichting bij het Bevi (Stb. 2004, 250). Deze vermeldt dat in het verlengde van de keuze om de in het beleid gehanteerde waarde voor het groepsrisico vooralsnog niet wettelijk te verankeren, er tevens van is afgezien om een saneringsgrenswaarde voor het groepsrisico voor bestaande situaties te stellen, zodat in die gevallen waarin het niveau van het groepsrisico hoger is dan de oriëntatiewaarde, geen wettelijke verplichting tot acute sanering van de risicobron of van de omgeving daarvan geldt. Wel moet getracht worden zoveel mogelijk risicoreductie tot stand te brengen door maatregelen te nemen overeenkomstig de ontwikkeling van de techniek in de desbetreffende bedrijfstak, aldus de nota van toelichting.

Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat het Bevi, voor zover het de beoordeling van het groepsrisico en het stellen van voorschriften in verband met het groepsrisico betreft in gevallen waarin artikel 12 van het Bevi niet van toepassing is, niet als uitputtende, exclusieve regeling is bedoeld.

De volledige uitspraak is opgenomen in de bijlage.

13 Dit heeft dus geen betrekking op het oprichten van een inrichting, hier 'bestaat' immers nog geen contour voor het plaatsgebonden risico, dus kan deze ook niet nadelig veranderen.

14 Uitspraak dd. 27 april 2011, kenmerk 201004187/1/M1, Breda.

Uit de uitspraak van de Raad van State, die integraal in de bijlage is opgenomen, volgt dat het Bevi geen uitputtende, exclusieve regeling is voor de situaties waarin artikel 12 van het Bevi niet van toepassing en dus de situaties waarin de verantwoordingsplicht niet aan de orde is.

Bij welke milieuoactiviteiten waarbij een omgevingsvergunning aan de orde is, is nu het verantwoorden van het groepsrisico aan de orde?

- Uit de aangehaalde uitspraak van de Afdeling volgt dat een bevoegd gezag kan besluiten tot verantwoorden van het groepsrisico, en hieromtrent voorschriften kan opnemen, bij besluiten zoals bedoeld in artikel 2.30 en 2.31 van de Wabo¹⁵.
- Omdat externe veiligheid een belang is dat de Wet milieubeheer / de Wabo beoogt te beschermen ligt het zelfs meer voor de hand dat gemotiveerd wordt als géén verantwoording bij het besluit is opgenomen.

Zoals bij de inleiding van dit hoofdstuk is beschreven volgt uit artikel 4 van het Bevi dat de verantwoordingsplicht niet aan de orde is bij besluitvorming omtrent het oprichten of veranderen van een Bevi-inrichting of een revisievergunning daarvoor, als geen nadelige verandering van het plaatsgebonden risico plaatsvindt. Maar wat te doen als in die situaties het groepsrisico wél toeneemt? Uit eerdere jurisprudentie volgt dat de verantwoordingsplicht dan nog steeds niet aan de orde is. Beoordeeld vanuit het doel van de Wet milieubeheer / Wabo, en de hier geciteerde uitspraak van de Afdeling, bestaat er geen beletsel om wel te verantwoorden.

Net als in de uitspraak is in de situatie dat geen nadelige gevolgen plaatsvinden voor het plaatsgebonden risico, artikel 12 eveneens niet van toepassing en bestaat geen verantwoordingsplicht. Analoog aan de redenering in de uitspraak, kan ten aanzien van de besluitvorming met betrekking tot een Bevi-inrichting, genoemd in artikel 4 maar zonder nadelige gevolgen voor het plaatsgebonden risico, eveneens worden geredeneerd dat het Bevi en de Wet milieubeheer er niet aan in de weg staan om het groepsrisico te beoordelen en voorschriften te stellen.

15 Een kanttekening moet hierbij worden geplaatst, aangezien de uitspraak betrekking heeft op een casus waarin het oude recht van toepassing is. Naar verwachting zullen de rechtsoverwegingen analoog kunnen worden toegepast op de situaties onder huidig recht. De omzetting van de artikelen in de Wabo lijken hiervoor geen beletsel te vormen.

Bijlage 1, Uitspraak Raad van State, kenmerk 201004187/1/M1

201004187/1/M1.

Datum uitspraak: 27 april 2011

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant] en anderen, allen wonend te Breda,
appellanten,

en

het college van burgemeester en wethouders van Breda,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 16 maart 2010 heeft het college met toepassing van artikel 8.24 van de Wet milieubeheer aanvullende voorschriften verbonden aan de bij besluit van 12 december 1988 op grond van de Hinderwet verleende vergunning voor een thans door Tanky Avia tankstation (hierna: Tanky Avia) geëxploiteerde inrichting met onder meer een LPG-tankstation op het adres Allerheiligenweg 100-102 te Breda.

Tegen dit besluit hebben [appellant] en anderen bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 27 april 2010, beroep ingesteld. De gronden van het beroep zijn aangevuld bij brief van 26 mei 2010.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft desverzocht een deskundigenbericht uitgebracht. [appellant] en anderen hebben hun zienswijze daarop naar voren gebracht.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 15 maart 2011, waar het college, vertegenwoordigd door mr. P. Eekhof en ing. J.C. Priester, beiden werkzaam bij de gemeente, is verschenen. Voorts is ter zitting Tanky Avia, vertegenwoordigd door mr. P.J. Peeters en [gemachtigde], verschenen.

2. Overwegingen

Overgangsrecht Wabo

2.1. Op 1 oktober 2010 is de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) in werking getreden. Bij de invoering van deze wet is een aantal andere wetten gewijzigd. Uit het overgangsrecht, zoals dat is opgenomen in artikel 1.2, tweede lid, van de Invoeringswet Wabo, volgt dat de wetswijzigingen niet van toepassing zijn op dit geding, omdat het besluit tot wijziging van de vergunning voor de inwerkingtreding van de Wabo niet onherroepelijk was.

In deze uitspraak worden dan ook de wetten aangehaald, zoals zij luiden voordat zij bij invoering van de Wabo werden gewijzigd.

Inhoud en grondslag bestreden besluit

2.2. Bij brief van 1 oktober 2009 heeft Tanky Avia het college verzocht de vergunning zodanig te wijzigen, dat de doorzet van LPG wordt beperkt tot maximaal 1000 m³ per jaar. Bij het bestreden besluit heeft het college een daartoe strekkend voorschrift aan de vergunning verbonden. Als gevolg van deze beperking wordt de afstand die op grond van het Besluit externe veiligheid inrichtingen (hierna: het Bevi) en de Regeling externe veiligheid inrichtingen (hierna: de Revi) tussen het vulpunt en kwetsbare objecten in acht moet worden genomen, verkleind tot 35 meter. Aan deze afstandseis wordt voldaan.

Daarnaast heeft het college bij het bestreden besluit, voor zover hier van belang, voorschrift 1.3.1 aan de vergunning verbonden. In dit voorschrift is bepaald dat het lossen van LPG vanuit een LPG-tankwagen doordeweeks enkel mag plaatsvinden van 18.30 uur tot 08.00 uur of in het weekend gedurende de hele dag.

2.3. Uit de stukken blijkt dat Tanky Avia uitsluitend heeft verzocht de vergunde doorzet van LPG te beperken, teneinde te voldoen aan de afstandseisen in verband met het plaatsgebonden risico. Uit de stukken blijkt tevens dat het college voorschrift 1.3.1 heeft gesteld in verband met de beperking van het groepsrisico. Nu het verzoek van Tanky Avia hierop geen betrekking heeft, is de Afdeling van oordeel dat het bestreden besluit in zoverre moet worden geacht te zijn gebaseerd op artikel 8.23, eerste lid, van de Wet milieubeheer.

Ontvankelijkheid

2.4. Ingevolge artikel 20.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer, voor zover hier van belang, kan een belanghebbende tegen een besluit op grond van deze wet beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Ingevolge artikel 1:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht wordt onder belanghebbende verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij het besluit is betrokken.

2.4.1. Wanneer krachtens de Wet milieubeheer een vergunning voor het oprichten en het in werking hebben van een inrichting of een zogenoemde revisievergunning wordt verleend, zijn naast de aanvrager onder meer de eigenaren en bewoners van percelen waarop milieugevolgen van deze inrichting kunnen worden ondervonden belanghebbenden.

Uit de stukken blijkt dat de woningen van [persoon A], [persoon B] en [persoon C] zijn gelegen op een afstand van ongeveer 5 kilometer van de inrichting. [appellant] en anderen hebben niet aannemelijk gemaakt dat ter plaatse van deze woningen milieugevolgen van de inrichting kunnen worden ondervonden. [persoon A], [persoon B] en [persoon C] kunnen daarom niet worden beschouwd als belanghebbenden bij het bestreden besluit. Het beroep is, voor zover het door hen is ingesteld, niet-ontvankelijk.

2.5. Ingevolge artikel 6:13 van de Algemene wet bestuursrecht, voor zover hier van belang, kan geen beroep worden ingesteld door een belanghebbende

aan wie redelijkerwijs kan worden verweten dat hij geen zienswijzen als bedoeld in artikel 3:15 naar voren heeft gebracht.

Onder het niet naar voren brengen van zienswijzen als bedoeld in artikel 6:13 van de Algemene wet bestuursrecht moet mede worden verstaan: het buiten de in artikel 3:16 van de Algemene wet bestuursrecht bedoelde termijn naar voren brengen van zienswijzen.

2.5.1. Uit de stukken is gebleken dat [persoon D], [persoon E] en [persoon F] binnen de daartoe strekkende termijn geen zienswijzen naar voren hebben gebracht met betrekking tot het ontwerpbesluit. Niet is gebleken van omstandigheden op grond waarvan hun dit redelijkerwijs niet kan worden verweten. Het beroep is derhalve niet-ontvankelijk, voor zover het door hen is ingesteld.

Algemeen toetsingskader

2.6. Ingevolge artikel 8.11, tweede lid, van de Wet milieubeheer kan een vergunning in het belang van de bescherming van het milieu onder beperkingen worden verleend. Ingevolge het derde lid van dit artikel worden in het belang van het bereiken van een hoog niveau van bescherming van het milieu aan de vergunning de voorschriften verbonden die nodig zijn om de nadelige gevolgen die de inrichting voor het milieu kan veroorzaken, te voorkomen of, indien dat niet mogelijk is, zoveel mogelijk - bij voorkeur bij de bron - te beperken en ongedaan te maken. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat in de inrichting ten minste de voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken worden toegepast.

Ingevolge artikel 8.23, eerste lid, kan het bevoegd gezag beperkingen waaronder een vergunning is verleend, en voorschriften die daaraan zijn verbonden, wijzigen, aanvullen of intrekken, dan wel alsnog beperkingen aanbrengen of voorschriften aan de vergunning verbinden in het belang van de bescherming van het milieu.

Ingevolge artikel 8.24, eerste lid, kan het bevoegd gezag op aanvraag van de vergunninghouder beperkingen waaronder een vergunning is verleend, en voorschriften die daaraan zijn verbonden, wijzigen, aanvullen of intrekken, dan wel alsnog beperkingen aanbrengen of voorschriften aan een vergunning verbinden.

Ingevolge artikel 8.23, derde lid, en artikel 8.24, tweede lid, zijn met betrekking tot de beslissing ter zake en de inhoud van de beperkingen en voorschriften de artikelen 8.6 tot en met 8.17 van overeenkomstige toepassing.

Bij de toepassing van de hiervoor genoemde bepalingen komt het college een zekere beoordelingsvrijheid toe.

Niet-naleving voorschriften

2.7. [appellant] stelt dat Tanky Avia zich niet houdt aan de gestelde venstertijden voor het lossen van LPG zoals gesteld in voorschrift 1.3.1. Het college laat na tegen deze overtreding handhavend op te treden, aldus [appellant].

Deze beroepsgrond heeft geen betrekking op de rechtmatigheid van het thans ter beoordeling staande besluit, waarbij aanvullende voorschriften aan de vergunning zijn verbonden, en kan om die reden niet slagen.

Groepsrisico - algemeen

2.8. [appellant] en anderen voeren gronden aan met betrekking tot voorschrift 1.3.1, waarin tijden zijn voorgeschreven voor het lossen van de tankauto. Uit de stukken blijkt dat het college voorschrift 1.3.1 aan de vergunning heeft verbonden om het groepsrisico te beperken. Nu [appellant] en anderen onder meer aanvoeren dat voorschrift 1.3.1 het groepsrisico niet in voldoende mate beperkt, ziet de Afdeling zich allereerst gesteld voor de vraag of de Wet milieubeheer en het Bevi aan het stellen van een dergelijk voorschrift in de weg staan. De Afdeling overweegt hierover het volgende.

2.8.1. Het bestreden besluit heeft betrekking op een inrichting als bedoeld in artikel 2, eerste lid, aanhef en onder e, van het Bevi. Daargelaten de vraag of het Bevi - gelet op artikel 2, vierde lid, van het Bevi - van toepassing is op het bestreden besluit voor zover dat berust op artikel 8.23 van de Wet milieubeheer, overweegt de Afdeling dat het Bevi in dit geval niet verplicht tot een verantwoording van het groepsrisico, reeds omdat het bestreden besluit geen besluit is als bedoeld in artikel 12, eerste lid, in samenhang met artikel 4, eerste tot en met vijfde lid, van het Bevi.

Ter beoordeling staat derhalve of de Wet milieubeheer en het Bevi bij het nemen van een besluit op grond van artikel 8.23 van de Wet milieubeheer met betrekking tot een inrichting als de onderhavige er aan in de weg staan dat het bevoegd gezag het groepsrisico beoordeelt en voorschriften ter beperking van het groepsrisico aan de vergunning verbindt, in gevallen waarin het Bevi niet tot een verantwoording van het groepsrisico verplicht.

2.8.2. De Afdeling stelt voorop dat het bevoegd gezag ingevolge artikel 8.11, derde lid, van de Wet milieubeheer bij het nemen van een beslissing op een aanvraag om een vergunning de voorschriften aan de vergunning dient te verbinden die nodig zijn om de nadelige gevolgen die de inrichting voor het milieu kan veroorzaken te voorkomen of, indien dat niet mogelijk is, zo veel mogelijk te beperken en ongedaan te maken. Het aspect externe veiligheid, waartoe het groepsrisico kan worden gerekend, behoort tot de belangen die de Wet milieubeheer beoogt te beschermen. Gelet hierop is het bevoegd gezag in beginsel bevoegd voorschriften ter beperking van het groepsrisico aan de vergunning te verbinden. Dit geldt ook voor besluiten op grond van artikel 8.23, zoals het thans bestreden besluit, nu artikel 8.11 van de Wet milieubeheer daarop van overeenkomstige toepassing is.

2.8.3. Zoals onder 2.8.1 is overwogen, vloeien uit het Bevi in dit geval geen eisen voort ten aanzien van de verantwoording van het groepsrisico. Voorts bevat het Bevi geen bepalingen die een beoordeling van het groepsrisico of het stellen van voorschriften ter beperking van het groepsrisico in gevallen waarop artikel 12 niet van toepassing is, uitdrukkelijk verbieden of daaraan uitdrukkelijk eisen stellen.

Ook anderszins ziet de Afdeling noch in de tekst van het Bevi, noch in de nota van toelichting bij het Bevi (Stb. 2004, 250) aanknopingspunten voor de opvatting dat het Bevi beoogt in een uitputtende, exclusieve regeling voor de beoordeling van het groepsrisico te voorzien voor inrichtingen die - gelet op artikel 2, eerste lid, van het Bevi - naar hun aard binnen de werkingssfeer van het Bevi vallen. Hiervoor vindt de Afdeling mede steun in p. 32-33 van de nota van toelichting bij het Bevi (Stb. 2004, 250). Deze vermeldt dat in het verlengde van de keuze om de in het beleid gehanteerde waarde voor het groepsrisico vooralsnog niet wettelijk te verankeren, er tevens van is afgezien om een saneringsgrenswaarde voor het groepsrisico voor bestaande situaties te stellen,

zodat in die gevallen waarin het niveau van het groepsrisico hoger is dan de oriëntatiewaarde, geen wettelijke verplichting tot acute sanering van de risicobron of van de omgeving daarvan geldt. Wel moet getracht worden zoveel mogelijk risicoreductie tot stand te brengen door maatregelen te nemen overeenkomstig de ontwikkeling van de techniek in de desbetreffende bedrijfstak, aldus de nota van toelichting.

Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat het Bevi, voor zover het de beoordeling van het groepsrisico en het stellen van voorschriften in verband met het groepsrisico betreft in gevallen waarin artikel 12 van het Bevi niet van toepassing is, niet als uitputtende, exclusieve regeling is bedoeld.

2.8.4. Gelet op het voorgaande staan de Wet milieubeheer en het Bevi er niet aan in de weg dat het bevoegd gezag bij het nemen van een besluit op grond van artikel 8.23 van de Wet milieubeheer met betrekking tot een inrichting als de onderhavige het groepsrisico beoordeelt en voorschriften ter beperking van het groepsrisico aan de vergunning verbindt. Zoals volgt uit de uitspraak van 23 december 2009, nr. [200901384/1/M1](#), staan de Wet milieubeheer en het Bevi er evenmin aan in de weg dat het bevoegd gezag in dergelijke gevallen bij de beoordeling van het groepsrisico aansluiting zoekt bij de systematiek van artikel 12 van het Bevi. Hiermee brengt de Afdeling een nuancering aan op haar uitspraken van 4 februari 2009 in zaak nr. [200806384/1](#) en zaak nr. [200800493/1](#), voor zover daarin in algemene termen is overwogen dat het Bevi, gelet op de systematiek van deze regeling, uitputtend is ten aanzien van de daarin geregelde aspecten.

Groepsrisico - beroepsgronden

2.9. [appellant] en anderen betogen dat de risicoberekening, die het college heeft laten uitvoeren, een te optimistisch beeld geeft van het groepsrisico. Zij voeren in dit verband aan dat volgens de Adviesraad Gevaarlijke Stoffen de rekenmethode voor het berekenen van risico's bij tankstations met LPG gebaseerd is op verkeerde en verouderde gegevens. Het college had, volgens [appellant] en anderen, rekening moeten houden met deze kritiek en een andere rekenmethode moeten hanteren.

2.9.1. Het college stelt zich op het standpunt dat de gebruikte rekenmethode is voorgeschreven door de wetgever en dat het college niet bevoegd is van deze rekenmethode af te wijken. Mocht de rekenmethode inderdaad uitgaan van verkeerde en verouderde gegevens, dan is het aan de wetgever om deze rekenmethode te wijzigen, aldus het college.

2.9.2. Uit artikel 7 van de Revi vloeit geen verplichting voort om bij de berekening van het groepsrisico de in het Bevi en de Revi voorgeschreven rekenmethodiek toe te passen, aangezien het bestreden besluit geen betrekking heeft op een van de in die bepaling genoemde gevallen. Uit het deskundigenbericht blijkt dat het college bij de berekening van het groepsrisico niettemin aansluiting heeft gezocht bij deze rekenmethode. Naar het oordeel van de Afdeling heeft het college voor de wijze van berekening van het groepsrisico redelijkerwijs aansluiting kunnen zoeken bij het daarover gestelde in het Bevi en de Revi. Voor zover [appellant] en anderen aanvoeren dat de bij het Bevi en Revi voorgeschreven rekenmethode gebaseerd is op verouderde gegevens, heeft het college zich terecht op het standpunt gesteld dat het aan de wetgever is om de rekenmethodiek zo nodig aan te passen. De Afdeling ziet voorts, gelet op het deskundigenbericht, geen gronden om aan te nemen dat de uitgevoerde berekeningen onjuist zijn.

Deze beroepsgrond faalt.

2.10. [appellant] en anderen betogen dat een voorschrift aan de vergunning dient te worden verbonden dat het aantal losmomenten van de LPG-tankwagens beperkt. Om het risico te verminderen dient de opslagtank volledig gevuld te worden, zodat er minder losmomenten hoeven plaats te vinden. Ieder losmoment is een risicomoment en in de praktijk vinden steeds meer losmomenten plaats, volgens [appellant].

2.10.1. De bij het bestreden besluit aan de vergunning verbonden voorschriften hebben betrekking op de doorzet van LPG, de registratie van de doorzet en de venstertijden. Het college heeft in redelijkheid ervan kunnen afzien om gebruik te maken van de mogelijkheid om aan de vergunning tevens voorschriften te verbinden over het aantal losmomenten. De Afdeling is daarom van oordeel dat de vraag of daarover voorschriften aan de vergunning moeten worden verbonden buiten het bereik valt van de door het college gevolgde procedure. Reeds om deze reden kan de beroepsgrond niet slagen.

2.11. [appellant] en anderen betogen dat het college zich bij het stellen van voorschrift 1.3.1 niet had mogen baseren op de gemeentelijke beleidsvisie Externe Veiligheid, nu dit document niet kenbaar is voor derden. Voorts voeren zij aan dat de toepassing van dit beleid tot ongewenste gevolgen leidt, nu bouwplannen in de directe omgeving van de inrichting onmogelijk worden gemaakt.

2.11.1. Het college stelt dat de gemeentelijke beleidsvisie Externe Veiligheid ten tijde van het nemen van het bestreden besluit nog niet officieel was vastgesteld. Er is echter wel rekening gehouden met dit voorgenomen beleid. Volgens het college staat dit beleid niet in de weg aan de bouwmogelijkheden die in het geldende bestemmingsplan reeds zijn voorzien, omdat het daarbij gaat om geprojecteerde (beperkt) kwetsbare objecten. Zolang het bestemmingsplan niet gewijzigd wordt, kunnen al geplande bouwplannen en ontwikkelingen doorgang vinden, aldus het college.

2.11.2. De Algemene wet bestuursrecht verzet zich er niet tegen dat het college bij het nemen van het bestreden besluit aansluiting heeft gezocht bij een nog vast te stellen en bekend te maken beleidsregel. De Afdeling ziet daarom geen grond voor het oordeel dat het college ten onrechte rekening heeft gehouden met de gemeentelijke beleidsvisie Externe Veiligheid. Voorts is niet aannemelijk geworden dat de toepassing van dit voorgenomen beleid de bouwmogelijkheden beperkt, nu de beperking van de LPG-doorzet en het voorschrijven van venstertijden een vermindering van de in acht te nemen afstand in verband met het plaatsgebonden risico en een verlaging van het groepsrisico tot gevolg hebben.

Deze beroepsgrond faalt.

2.12. [appellant] en anderen betogen voorts dat met de in voorschrift 1.3.1 voorgeschreven venstertijden het groepsrisico onvoldoende wordt beperkt. Volgens hen heeft de aanwezigheid van bewoners in het weekend en 's nachts tot gevolg dat het groepsrisico niet, dan wel onvoldoende afneemt.

2.12.1. Het college stelt dat voorschrift 1.3.1 aan de vergunning is verbonden om het groepsrisico te beperken. Het college is daartoe overgegaan omdat de oriëntatiewaarde voor het groepsrisico in de bestaande situatie ruimschoots werd overschreden. Volgens het college leiden de venstertijden voor het lossen

van LPG in voorschrift 1.3.1 tot een vermindering van het groepsrisico. Het college heeft zich daarbij gebaseerd op de QRA-berekeningen die zijn vermeld in de brief van 25 februari 2010 van DHV B.V. Ruimte en Mobiliteit aan het college. Volgens het college is het kinderdagverblijf nabij de inrichting bepalend voor het bepalen van het groepsrisico. De venstertijden zijn zo gekozen dat tijdens de gestelde venstertijden het kinderdagverblijf gesloten is, aldus het college.

2.12.2. Volgens de brief van DHV van 25 februari 2010 wordt het groepsrisico het meest verlaagd door het instellen van de voorgeschreven venstertijden en het gebruik van een hittewerende coating om de tankwagen, maar blijft het groepsrisico boven de oriëntatiewaarde, zoals vermeld in artikel 12, eerste lid, onder b, van het Bevi. In het deskundigenbericht is vermeld dat er geen gronden zijn om aan te nemen dat de uitgevoerde berekeningen van het groepsrisico onjuist zijn. Uit de stukken en het verhandelde ter zitting blijkt dat de resterende overschrijding van de oriëntatiewaarde gering is. Voorts acht de Afdeling het op grond van de stukken en het verhandelde ter zitting aannemelijk dat het treffen van andere maatregelen om het groepsrisico verder te beperken niet, of slechts tegen zeer hoge kosten, mogelijk is. Gelet hierop heeft het college zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de in voorschrift 1.3.1 voorgeschreven venstertijden toereikend zijn in het belang van de bescherming van het milieu.

Deze beroepsgrond faalt.

Conclusie

2.13. Het beroep is, voor zover ontvankelijk, ongegrond.

2.14. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het beroep niet-ontvankelijk voor zover het is ingesteld door [persoon A], [persoon B], [persoon C], [persoon D], [persoon E] en [persoon F];

II. verklaart het beroep voor het overige ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. J.H. van Kreveld, voorzitter, en mr. Y.E.M.A. Timmerman-Buck en mr. E. Helder, leden, in tegenwoordigheid van mr. C. Sparreboom, ambtenaar van staat.

w.g. Van Kreveld w.g. Sparreboom
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 27 april 2011

195-688.

Bijlage 2, Conversietabel verantwoorden bij RO-besluiten

Conversie tabel verantwoorden groepsrisico

Wet ruimtelijke Ordening	Wabo	Bevi	cRnvgs	Bevb
3.1 de vaststelling van een bestemmingsplan, bedoeld in artikel 3.1, eerste tot en met derde lid, van de Wet ruimtelijke ordening		verantwoording groepsrisico overeenkomstig art. 13 Bevi	verantwoording groepsrisico overeenkomstig par. 6.1.2 en par. 6.1.3 cRnvgs	verantwoording groepsrisico overeenkomstig art. 12 Bevb
artikel 3.6, lid 1, onder a: binnen bij het plan te bepalen grenzen het plan kunnen wijzigen		besluit waarbij externe veiligheid een rol speelt, maar de verantwoording van het groepsrisico niet exact volgens het stramien van art. 13 Bevi hoeft te worden gedaan. Hier geldt wel verantwoording op basis van het principe van een goede ruimtelijke ordening.	besluit waarbij het groepsrisico verantwoord moet worden op basis van een goede ruimtelijke ordening overeenkomstig par. 6.1.2 en par. 6.1.3 cRnvgs	besluit waarbij externe veiligheid een rol speelt, maar de verantwoording van het groepsrisico niet is voorgeschreven. Hier geldt wel verantwoording op basis van het principe van een goede ruimtelijke ordening.
artikel 3.6, lid 1, onder b: binnen bij het plan te bepalen grenzen het plan moeten uitwerken		besluit waarbij externe veiligheid een rol speelt, maar de verantwoording van het groepsrisico niet exact volgens het stramien van art. 13 Bevi hoeft te worden gedaan. Hier geldt wel verantwoording op basis van het principe van een goede ruimtelijke ordening.	besluit waarbij het groepsrisico verantwoord moet worden op basis van een goede ruimtelijke ordening overeenkomstig par. 6.1.2 en par. 6.1.3 cRnvgs	besluit waarbij externe veiligheid een rol speelt, maar de verantwoording van het groepsrisico niet is voorgeschreven. Hier geldt wel verantwoording op basis van het principe van een goede ruimtelijke ordening.
artikel 3.6, lid 1, onder c: ontheffing van het bestemmingsplan in bij het plan aangewezen gevallen	Overgegaan in de Wabo	artikel 2.1, eerste lid, onder c; artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 1°	besluit waarbij het groepsrisico verantwoord moet worden op basis van een goede ruimtelijke ordening overeenkomstig par. 6.1.2 en par. 6.1.3 cRnvgs	besluit waarbij externe veiligheid een rol speelt, maar de verantwoording van het groepsrisico niet is voorgeschreven. Hier geldt wel verantwoording op basis van het principe van een goede ruimtelijke ordening.

artikel 3.6, lid 1, onder d: ten aanzien van in het plan omschreven onderwerpen of onderdelen nadere eisen kunnen stellen

				besluit waarbij externe veiligheid een rol speelt, maar de verantwoording van het groepsrisico niet exact volgens het stramien van art. 13 Bevi hoeft te worden gedaan. Hier geldt wel verantwoording op basis van een goede ruimtelijke ordening	besluit waarbij het groepsrisico verantwoord moet worden op basis van een goede ruimtelijke ordening overeenkomstig par. 6.1.2 en par. 6.1.3 cRnvgs	besluit waarbij externe veiligheid een rol speelt, maar de verantwoording van het groepsrisico niet is voorgeschreven. Hier geldt wel verantwoording op basis van het principe van een goede ruimtelijke ordening.
3.10, 3.27, 3.29	een projectbesluit, bedoeld in de artikelen 3.10 (gem.) eerste lid, 3.27 (prov.) eerste lid, en 3.29 (rijk) eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening;	Overgegaan in de Wabo	artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°	verantwoording groepsrisico overeenkomstig art. 13 Bevi	verantwoording groepsrisico overeenkomstig par. 6.1.2 en par. 6.1.3 cRnvgs	besluit waarbij externe veiligheid een rol speelt, maar de verantwoording van het groepsrisico niet is voorgeschreven. Hier geldt wel verantwoording op basis van het principe van een goede ruimtelijke ordening.
3.22, 3.23	de ontheffing van een bestemmingsplan, bedoeld in de artikelen 3.22 (tijdelijk) eerste lid, en 3.23, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening	Overgegaan in de Wabo	artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°	besluit waarbij externe veiligheid een rol speelt, maar de verantwoording van het groepsrisico niet exact volgens het stramien van art. 13 Bevi hoeft te worden gedaan. Hier geldt wel verantwoording op basis van een goede ruimtelijke ordening.	besluit waarbij het groepsrisico verantwoord moet worden op basis van een goede ruimtelijke ordening overeenkomstig par. 6.1.2 en par. 6.1.3 cRnvgs	is voorgeschreven. Hier geldt wel verantwoording op basis van het principe van een goede ruimtelijke ordening.
3.26, 3.28	de vaststelling van een inpassingsplan, bedoeld in de artikelen 3.26 (prov.) eerste lid, en 3.28 (rijk) eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening			verantwoording groepsrisico overeenkomstig art. 13 Bevi	verantwoording groepsrisico overeenkomstig par. 6.1.2 en par. 6.1.3 cRnvgs	verantwoording groepsrisico overeenkomstig art. 12 Bevb
3,38	de vaststelling van een beheersverordening, bedoeld in artikel 3.38, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening			besluit waarbij externe veiligheid een rol speelt, maar de verantwoording van het groepsrisico niet exact volgens het stramien van art. 13 Bevi hoeft te worden gedaan. Hier geldt wel verantwoording op basis van een goede ruimtelijke ordening.	besluit waarbij het groepsrisico verantwoord moet worden op basis van een goede ruimtelijke ordening overeenkomstig par. 6.1.2 en par. 6.1.3 cRnvgs	besluit waarbij externe veiligheid een rol speelt, maar de verantwoording van het groepsrisico niet is voorgeschreven. Hier geldt wel verantwoording op basis van het principe van een goede ruimtelijke ordening.

3.40	buiten toepassing verklaren van een verordening van gemeentelijk belang bedoeld in art 3.40, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening	Overgegaan in de Wabo	artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°	verantwoording groepsrisico overeenkomstig art. 13 Bevi	besluit waarbij het groepsrisico verantwoord moet worden op basis van een goede ruimtelijke ordening, overeenkomstig par. 6.1.2 en par. 6.1.3 cRnvgs	besluit waarbij externe veiligheid een rol speelt, maar de verantwoording van het groepsrisico niet is voorgeschreven. Hier geldt wel verantwoording op basis van het principe van een goede ruimtelijke ordening.
4.2	het geven van een aanwijzing, bedoeld in de artikelen 4.2 (prov.) eerste lid, en 4.4 (rijk) eerste lid, onderdeel a, van de Wet ruimtelijke ordening			besluit waarbij externe veiligheid een rol speelt, maar de verantwoording van het groepsrisico niet exact volgens het stramien van art. 13 Bevi hoeft te worden gedaan. Hier geldt wel verantwoording op basis van een goede ruimtelijke ordening	besluit waarbij het groepsrisico verantwoord moet worden op basis van een goede ruimtelijke ordening overeenkomstig par. 6.1.2 en par. 6.1.3 cRnvgs	besluit waarbij externe veiligheid een rol speelt, maar de verantwoording van het groepsrisico niet is voorgeschreven. Hier geldt wel verantwoording op basis van het principe van een goede ruimtelijke ordening.
Woningwet		Wabo		Bevi	cRnvgs	Bevb
11	Ontheffing van een voorschrift uit de bouwverordening, bedoeld in artikel 11 van de Woningwet		De Wabo kent niet meer de figuur van ontheffing, maar van afwijking. De ontheffing van art. 11 Ww (oud) is impliciet overgegaan in art. 2.10 Wabo. Als B&W gebruik maken van een in de bouwverordening gegeven afwijkingsbevoegdheid, dan is er in zoverre geen grond om de omgevingsvergunning voor het bouwen te weigeren.	besluit waarbij externe veiligheid een rol speelt, maar de verantwoording van het groepsrisico niet exact volgens het stramien van art. 13 Bevi hoeft te worden gedaan. Hier geldt wel verantwoording op basis van een goede ruimtelijke ordening	besluit waarbij het groepsrisico indien daartoe aanleiding is verantwoord moet worden op basis van een goede ruimtelijke ordening overeenkomstig par. 6.1.2 en par. 6.1.3 cRnvgs	besluit waarbij externe veiligheid een rol speelt, maar de verantwoording van het groepsrisico niet is voorgeschreven. Hier geldt wel indien daartoe aanleiding is verantwoording op basis van het principe van een goede ruimtelijke ordening.