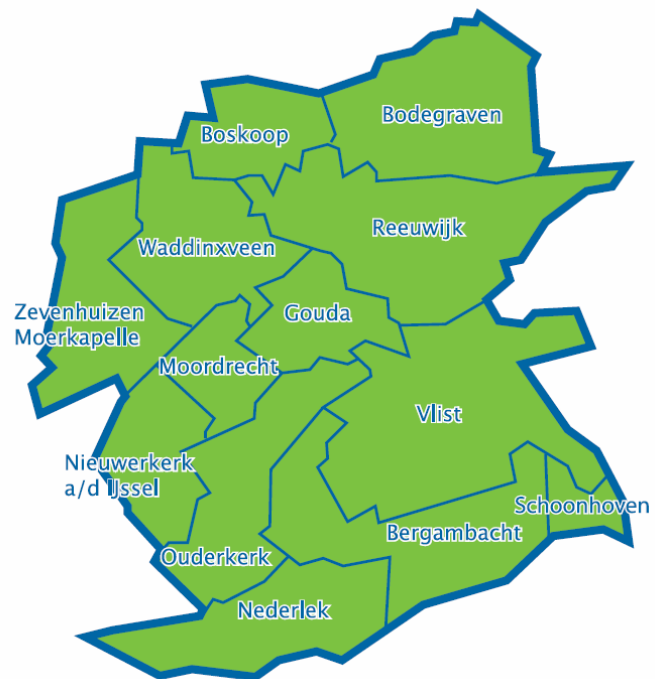
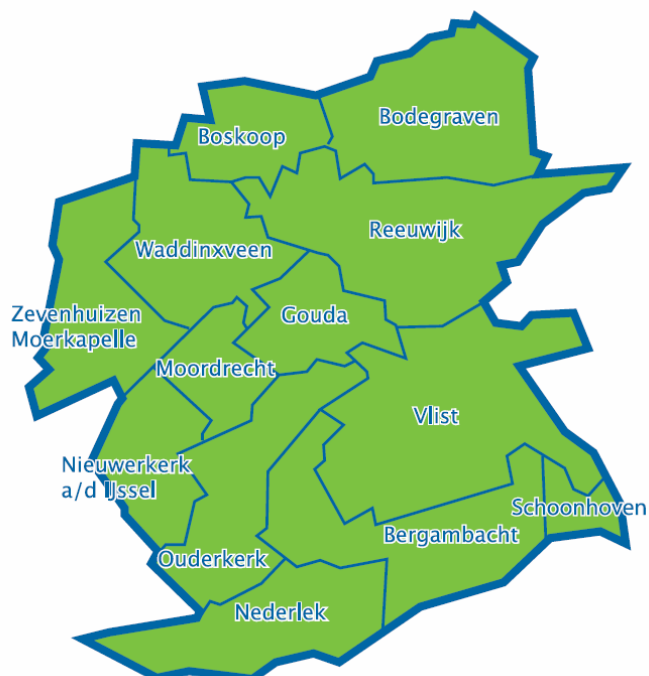


Omgevingsvisie Externe Veiligheid Midden-Holland



Omgevingsvisie Externe Veiligheid Midden-Holland

januari 2008



Regio Midden-Holland:

**Bergambacht
Bodegraven
Boskoop
Gouda
Moordrecht
Nederlek
Nieuwerkerk aan den IJssel
Ouderkerk
Reeuwijk
Schoonhoven
Vlist
Waddinxveen
Zevenhuizen - Moerkapelle**

Ir. R.A.J. Süsser
Milieudienst Midden-Holland
bsusser.md@ismh.nl
0182-545758

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	1
Samenvatting	2
1. Inleiding	4
2. Risico's in de regio	5
2.1. Karakter van de regio	5
2.2. Externe veiligheidsrisico's in Midden-Holland	5
2.3. Toekomstige ontwikkelingen	8
2.4. Conclusie.....	9
3. Beleidskader externe veiligheid	10
3.1. Inleiding	10
3.2. Kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten	10
3.3. Het Provinciale beleid externe veiligheid	11
4. Streefbeeld externe veiligheid regio Midden-Holland	13
5. Afweging en verantwoording van risico's	17
5.1. Inleiding	17
5.2. Bepaling van de getalsmatige omvang en de relevantie van het risico (stap 1).....	18
5.3. De afwegingsprocedure: verantwoording groepsrisico (stap 2).....	20
5.4. Bestuurlijke afweging (stap 3)	22
6. Organisatie, procedure en proces	23
6.1. Inleiding	23
6.2. Samenwerking binnen de regio.....	23
6.3. Proces van besluitvorming	24
6.4. Procedures en organisatie	25
7. Risicocommunicatie	27
7.1. Inleiding	27
7.2. Wat is risicocommunicatie?.....	27
7.3. Rolverdeling	28
7.4. Doelstellingen risicocommunicatie op regionaal niveau	28
8. Implementatie	29
Bijlage 1: Wettelijk kader voor EV	31
Bijlage 2: Samenvatting Provinciaal beleid	34
Bijlage 3: Proces vergunningverlening	37
Bijlage 4: inpassen EV in bestemmingsplanprocedure	39
Bijlage 5: Begrippenlijst	41
Bijlage 6: Literatuurlijst	45

Samenvatting

In de afgelopen jaren heeft het beleid ten aanzien van het voorkomen en bestrijden van grote incidenten met gevaarlijke stoffen veel aandacht gekregen en is er wetgeving vastgesteld met betrekking tot externe veiligheid. Het gevolg hiervan is dat gemeenten en medeoverheden bij de besluitvorming over vergunningen aan bedrijven met gevaarlijke stoffen en het vaststellen van ruimtelijke plannen of de routing van gevaarlijke stoffen rekening moeten houden met de normstelling op het gebied van de externe veiligheid.

Om inhoud te geven aan het beleid inzake externe veiligheid en keuzes te maken over de uitvoering ervan is deze nota opgesteld. Hierin wordt de lokale invulling vastgelegd voor de omgang met het thema externe veiligheid voor de komende jaren in de regio Midden-Holland. Deze nota is opgesteld door de Milieudienst Midden-Holland in samenwerking met de gemeenten van Midden-Holland, in afstemming met de Regionale Brandweer Hollands Midden, de regio Holland Rijnland en het Rijnstreekberaad.

In Midden-Holland zijn thans geen grote EV-knelpunten aanwezig. Wel is op een aantal plaatsen het groepsrisico (de kans op meerdere slachtoffers ten gevolge van een incident) significant groot en moet er voor worden gewaakt dat, met de ruimtelijke ontwikkelingen in de regio, er geen nieuwe EV-knelpunten ontstaan. Ook is het zinvol om vanuit de externe veiligheid de regio te bezien en te formuleren welk niveau van veiligheid in de regio wordt nagestreefd. Deze nota voorziet daarin.

Streefbeeld regio Midden-Holland

Onderdeel van deze nota is het formuleren van het streefbeeld of ambitieniveau voor de regio Midden-Holland. Het uitgangspunt daarbij is dat risico's een onderdeel uitmaken van de maatschappij en dat het geheel uitsluiten van risico's onmogelijk is. De ambitie wordt samengevat in de volgende punten:

- Gebiedsgerichte benadering.

Bij het zoeken naar de balans tussen ruimte voor ontwikkelingen en activiteiten en veiligheid kan deze balans per situatie anders worden ingevuld. Op een industrieterrein kan meer worden toegestaan dan in een woonwijk als het om risico's gaat.

- Clusteren van risicovolle bedrijven op speciaal daarvoor aangewezen industrieterreinen.

Om de risico's optimaal te beheersen wordt er gestreefd naar het clusteren van risicovolle bedrijvigheid, waardoor de incidentbestrijding optimaal kan worden toegerust.

- Vaststellen van een routing gevaarlijke stoffen in de gehele regio Midden-Holland.

Door het nemen van een routingbesluit, kunnen de kwetsbare bevolkingsgroepen worden ontzien en kan de gemeente de optimale, meest veilige route over haar grondgebied bepalen.

- Zorgvuldige risicocommunicatie.

Het streven is daarbij dat de burger wordt geïnformeerd over de aanwezige risico's zonder dat hieruit volgt dat deze zich nodeloos ongerust maakt.

- Geen LPG-stations in de bebouwde kom.
- Het stimuleren van het nemen van eigen verantwoordelijkheid door de bedrijven.

Systematiek regio Midden-Holland

Het nationale externe veiligheidbeleid geeft veel ruimte voor invulling door lokale overheden. Deze verantwoordelijkheid wordt in deze visie ingevuld door een systematiek in te stellen voor de omgang met het zogenaamde groepsrisico. Naast het toestaan van risicovolle activiteiten heeft deze systematiek vooral betrekking op de ruimtelijke ordening. Bij ieder ruimtelijk plan nabij een risicobron wordt het groepsrisico bepaald. De omvang van het nieuwe risico bepaald of en onder welke voorwaarden de bestemming op die locatie gerealiseerd kan worden:

- Ja, het risico is aanvaardbaar: er zijn geen belemmeringen voor de plannen;
- Ja, mits aan een aantal aanvullende voorwaarden wordt voldaan;
- Nee, tenzij alle mogelijke inspanningen zijn gedaan om het risico beheersbaar te houden;
- Nee, het risico is te groot: de geplande bouw is op deze locatie niet verantwoord.

Het streefbeeld van deze nota moet worden bereikt door de inzet van een aantal maatregelen en de uitwerking van het beleid. Daarvoor wordt onder andere voorzien in het meer concreet maken van de normstelling externe veiligheid en met name de omgang met het groepsrisico. Voorts zal de realisatie moeten gebeuren via de bestemmingsplannen van de gemeenten en via vergunningverlening en handhaving. Voor de komende jaren is de volgende beleidsagenda geformuleerd:

1. Vaststellen regionale visie door de Bestuurscommissie Milieu Midden-Holland;
2. Doorvertaling regionale visie naar lokale (gemeentelijke) versies;
3. Actueel houden van de visie door de Milieudienst Midden-Holland;
4. Vertalen ruimtelijke streefbeelden in ruimtelijke plannen;
5. Routing gevaarlijke stoffen door gemeenten;
6. Saneren / voorkomen knelpunten;
7. Inrichten gemeentelijke organisaties;
8. Uitvoeren risicocommunicatie;
9. Risicomanagement bij bedrijven;
10. Clustering gevaarlijke bedrijven.

1. Inleiding

De functies wonen, industrie, landbouw, verkeer&vervoer en natuur hebben allemaal ruimte nodig. Dit leidt vooral in Nederland, waar de ruimte schaars is, tot intensief en meervoudig gebruik waardoor "concurrentie" ontstaat. Zo vraagt externe veiligheid om voldoende afstand tussen gevaarlijke activiteiten en kwetsbare functies zoals wonen. Door dit intensieve ruimtegebruik in de buurt van potentieel risicovolle activiteiten, zoals industrie en het vervoer en opslag van gevaarlijke stoffen, kunnen eventuele ongevallen omvangrijke gevolgen krijgen. In het dichtbevolkte Nederland zijn risico's niet te vermijden, ze kunnen wel worden beheerst.

Externe veiligheid staat de laatste jaren volop in de belangstelling. Diverse incidenten en ongewenste ruimtelijke ontwikkelingen hebben geresulteerd in extra gemeentelijke aandachtspunten en nieuwe regelgeving op het gebied van externe veiligheid. Denk aan veiligheidsnormen, risicocommunicatie en de voorbereiding op de bestrijding van calamiteiten. Dat vraagt om een duidelijk kader voor het omgaan met normen en voor het afwegen van belangen van bedrijven en burgers.

De gemeenten zijn zelf, binnen bepaalde randvoorwaarden, verantwoordelijk voor de afwegingen tussen ruimtelijke ordening, milieu, economische ontwikkeling en veiligheid. Deze visie geeft aan op welke wijze dit beleid binnen de regio Midden-Holland wordt vormgegeven, zowel in inhoudelijke als in procedurele zin. Met deze visie wordt een gezamenlijk kader gegeven voor het meewegen van externe veiligheid bij het ruimtelijke beleid, verkeer en vervoer, milieuvergunningen en rampenbestrijding. Het bevat de visie en inzet vanuit externe veiligheidsoptiek in keuzes over bedrijfsvestigingen, woningbouw en infrastructuur voor het transport van gevaarlijke stoffen.

Vanuit het Regionaal Programma Externe Veiligheid 2006-2010 van de regio Midden-Holland worden diverse projecten op het gebied van externe veiligheid in de regio uitgevoerd. Binnen het thema Externe Veiligheid en Ruimte is het doel geformuleerd om in regionale samenwerking een breder kader voor het externe veiligheidsbeleid vast te stellen. Dit is in hoofdlijnen het doel van de voorliggende omgevingsvisie.

Deze visie is tot stand gekomen in samenwerking met de gemeenten binnen Midden-Holland en andere partijen die bij de externe veiligheid in de regio betrokken zijn.

Leeswijzer

In dit document wordt de regionale visie van de regio Midden-Holland op het vakgebied externe veiligheid verwoord. In hoofdstuk 2 wordt de huidige EV-situatie beschreven en wordt ingegaan op beleidontwikkelingen. Het derde hoofdstuk geeft het Nationale beleidskader en gaat in op de Provinciale visie op EV, getiteld "Risico's in balans". In het vierde hoofdstuk wordt het ambitieniveau van de regio Midden-Holland beschreven. De afwegingsprocedure en de daaraan gekoppelde verantwoording van het groepsrisico wordt gegeven in hoofdstuk 5. De benodigde organisatie voor EV en risicocommunicatie worden verwoord in hoofdstuk 6 resp. hoofdstuk 7. Hoofdstuk 8 gaat in op de implementatie. Deze regionale visie omschrijft het kader voor de regio Midden-Holland. Het dient als kapstok voor de opzet van lokale visies op externe veiligheid.

In de bijlagen wordt het wettelijk kader verder toegelicht. De lijst van gehanteerde begrippen staat in bijlage 5.

2. Risico's in de regio

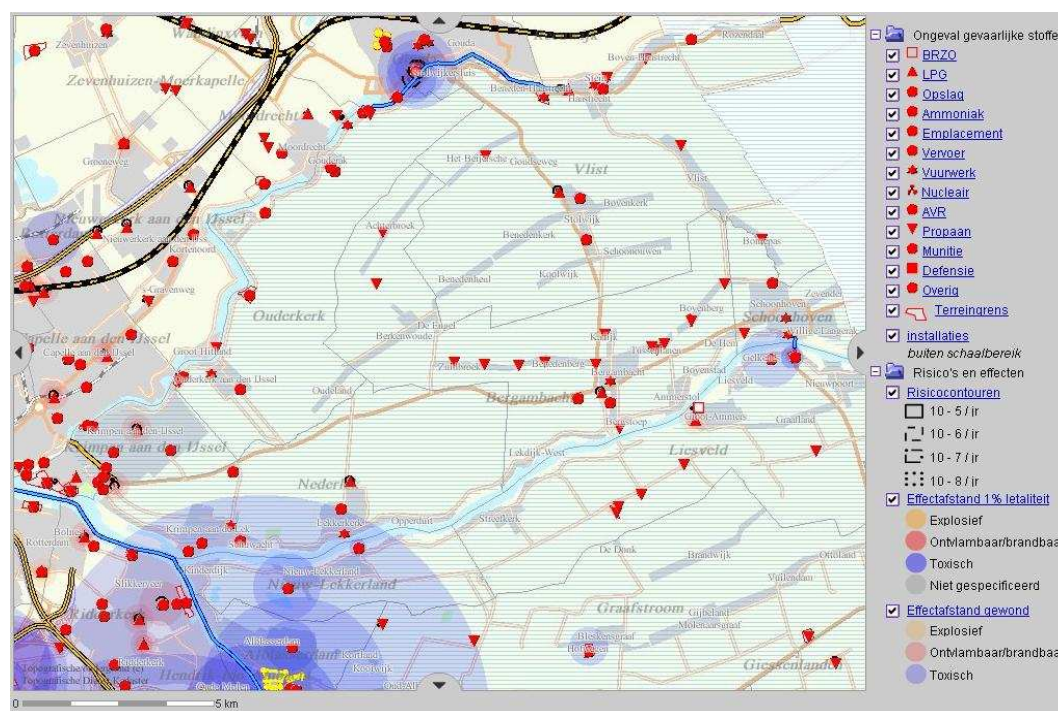
2.1. Karakter van de regio

Midden-Holland is een regio die ten opzichte van de omliggende grootstedelijke regio's een relatief rustig, groen en kleinschalig karakter heeft. De regio telt bijna 250.000 inwoners. Ongeveer een derde hiervan woont in de dichtbevolkte gemeente Gouda, het grootste deel woont in de meer landelijk gelegen kernen. Typisch voor het gebied zijn vooral de dunbevolkte buitengebieden.

De regio wordt gekenmerkt door een grote diversiteit van bedrijvigheid. Hoewel de bevolkingsdichtheid relatief laag is, zijn er in het gebied ongeveer 9000 bedrijven gevestigd. Het betreft voornamelijk bedrijvigheid in de lagere milieucategorieën, zoals boomkwekerijen en veeteelt. Vanwege de strategische ligging binnen de randstad komt er steeds meer druk te liggen op de infrastructuur en de schaarse ruimte. Het behoud van landschappelijke en cultuurhistorische kwaliteiten, en tegelijkertijd het scheppen van ruimte voor ruimtelijke en economische ontwikkelingen, vormt momenteel een belangrijke opgave voor de regio. Een goed vestigingsklimaat voor burgers en bedrijven vraagt immers ook om een goede en veilige woon- en leefomgeving. Het bewerkstelligen van deze veiligheid in relatie tot economische en ruimtelijke ontwikkelingen staat centraal in het regionale externe veiligheidsbeleid.

2.2. Externe veiligheidsrisico's in Midden-Holland

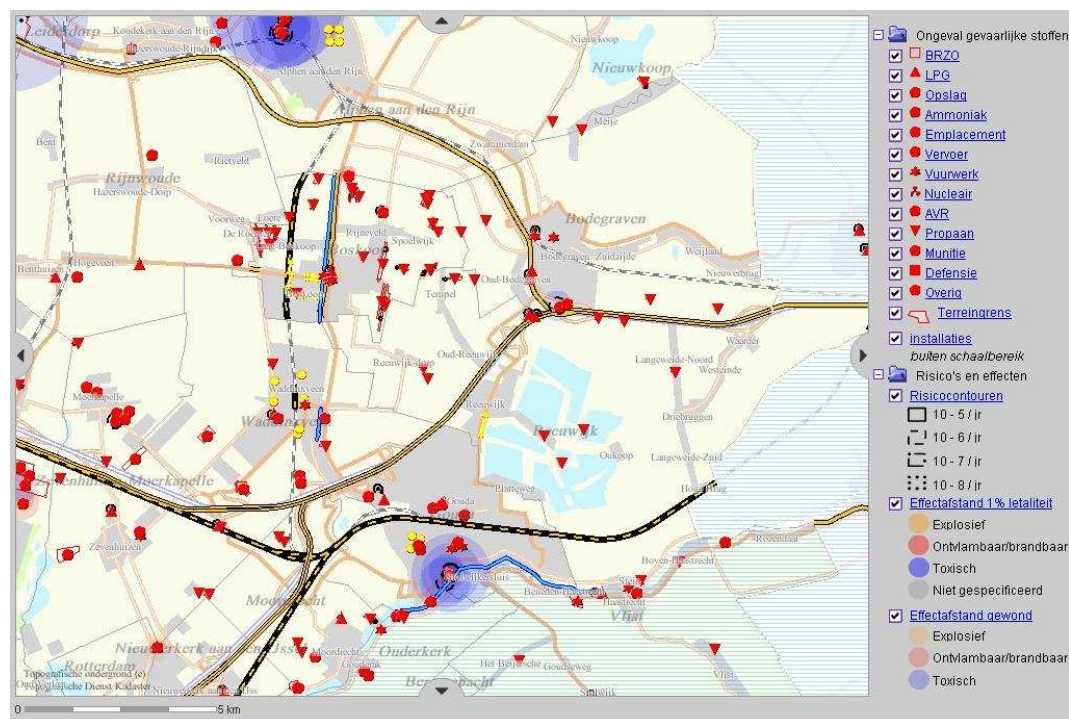
Om een compleet en actueel overzicht te krijgen van alle risicobronnen die relevant kunnen zijn voor het externe veiligheidsbeleid, is door de gemeenten en de Milieudienst Midden-Holland een inventarisatie gemaakt van die bronnen en hun risico's in de regio Midden-Holland. Deze informatie is ingevoerd in het Register Risicosituaties Gevaarlijke Stoffen, die de basis vormt voor de Provinciale risicokaart. De onderstaande figuren tonen de Provinciale risicokaart voor de regio Midden-Holland.



Figuur 1. Risicokaart Midden-Holland Zuid

Op de kaart staan de risicorelevante inrichtingen en is aangegeven tot waar de effecten (de cirkels) van eventuele calamiteiten bij het bedrijf te verwachten zijn (1% letaliteitgrens). Ook zijn de belangrijkste transportroutes van gevaarlijke stoffen weergegeven. De aangegeven cirkels zijn gebaseerd op wat er volgens de vergunning van het bedrijf aan gevaarlijke stoffen aanwezig mag zijn. Dat komt in een aantal gevallen niet overeen met de werkelijkheid, bijvoorbeeld als een bedrijf niet

volledig gebruik maakt van de vergunde hoeveelheden gevaarlijke stoffen. Het geeft wel aan wat de mogelijkheden van het risicoveroorzakend bedrijf zijn.



Figuur 2. Risicokaart Midden-Holland Noord

Risico's ten gevolge van bedrijvigheid

In de regio Midden-Holland zijn er ongeveer 350 bedrijven die vanwege hun gebruik en opslag van gevaarlijke stoffen relevant zijn voor het externe veiligheidsbeleid. De bedrijven liggen diffuus verspreid in het gebied, maar er zijn ook clusters. Het betreft voor de regio Midden-Holland onder andere de volgende typen en aantallen bedrijven:

- BRZO- inrichtingen (besluit risico's zware ongevallen) (3);
- LPG-stations (17);
- Ammoniakkoelinstallaties (3);
- Zwembaden (12);
- Opslagbedrijven PGS 15 (7);
- Propanaantanks met een inhoud boven 3 m³ (ca. 250);
- Grote gasdrukreducerstations (11).

Op dit moment zijn er, gelet op de normstelling van het BEVI, geen belangrijke EV-knelpunten in de regio. Dat geldt in ieder geval voor het plaatsgebonden risico. Wel is er op enkele plaatsen sprake van een hoog groepsrisico, wat vooral wordt veroorzaakt door het transport van gevaarlijke stoffen over het spoorvak Rotterdam - Utrecht. Met het toenemen van het aantal woningen en andere gebouwen in de regio, is de toename en de omvang van het groepsrisico een belangrijk aandachtspunt.

Transport van gevaarlijke stoffen

Het transport van gevaarlijke stoffen vindt plaats over de weg, over het spoor, over het water en via buisleidingen. Binnen de regio Midden-Holland zijn met name het transport over het spoor, over de A20 en A12 en door buisleidingen van belang.

Wegtransport

De belangrijkste routes van gevaarlijke stoffen in de regio wordt gevormd door de A12 en de A20 en de N11. Het transport vanuit de Rotterdamse haven naar het achterland, zorgt voor een omvangrijke stroom van gevaarlijke stoffen over de A20 en de A12 vanaf het knooppunt Gouwe richting het oosten. Met name de gemeenten Nieuwerkerk aan den IJssel, Gouda en Reeuwijk ondervinden de milieuhinder van deze transportassen bij de wens tot ruimtelijke verdichting langs deze infrastructuur.

Het transport van gevaarlijke stoffen binnen de gemeenten sluit aan op deze hoofdinfrastructuur. Een aantal gemeenten heeft een routing voor gevaarlijke stoffen vastgesteld, waarmee het transport van gevaarlijke stoffen wordt beperkt tot deze aangewezen wegen. In de andere gemeenten is dat niet gebeurd, wat betekent dat er geen goed zicht is op de risico's gerelateerd aan het vervoer van gevaarlijke stoffen door de gemeente. Het aanwijzen van een routing gevaarlijke stoffen kan in het belang zijn van de veiligheid, indien daarmee het transport van gevaarlijke stoffen langs woonwijken of over minder verkeersveilige wegen kan worden voorkomen. De verbinding Rotterdam – Utrecht zal ook in de toekomst een hoofdtransportas blijven voor het wegvervoer van gevaarlijke stoffen waar gemeenten rekening mee moeten houden.

Railtransport

Het spoorvak Rotterdam – Harmelen (Utrecht) is voor het transport van gevaarlijke stoffen een belangrijke transportas. Het verschil met het transport over de weg is dat deze transporten dwars door dichtbevolkte gebieden voeren. Het spanningsveld tussen nationale economische belangen en lokale ruimtelijke verdichting (en ambities) maakt dat de veiligheid onder druk staat. Hoewel slechts 3% van alle gevaarlijk stoffen worden vervoerd over het spoor, zorgt de dichtbebouwde, kwetsbare omgeving van met name de stationsgebieden voor de grootste externe veiligheidsdilemma's in Nederland. Dit geldt in deze regio met name voor de gemeenten Gouda en Nieuwerkerk aan den IJssel en in mindere mate voor Moordrecht en Reeuwijk. De meest recente daadwerkelijk gerealiseerde transportaantallen in 2006 tonen een stijging die eerder niet was voorzien. Dit leidt ertoe dat het groepsrisico hoger uitpakt dan eerder gedacht en in Gouda en Nieuwerkerk aan den IJssel fors boven de norm van een aanvaardbaar groepsrisico ligt. Dit betekent dat een toename van de vervoersstroom of een hogere bebouwingsdichtheid kan resulteren in een veiligheidsknelpunt.

Prognoses voor het vervoer van gevaarlijke stoffen in de toekomst en de daaraan gerelateerde risico's zijn onzeker. De ontwikkelingen in het verleden van het vervoer over het spoor tonen een grillig verloop, maar het aantal transporten neemt toe en vooral het risicobepalende LPG transport groeit sterk. Aan de andere kant is de Betuweroute een veilig alternatief voor het doorgaande vervoer naar Duitsland. Bij volledige ingebruikname zal deze route het spoorvak door de regio Midden-Holland deels kunnen ontlasten. Op dit moment wordt er vanuit de wegbeheerder niet actief gerouteerd over het spoorwegennet, waardoor het onzeker is wat de aard en omvang van de transportstroom is waar lokale overheden de komende periode rekening mee moeten houden bij haar afweging. Met het basisnet spoor wil het Rijk een risicoplafond vastleggen, waardoor het aantal transporten per baanvak wordt gelimiteerd en gehandhaafd (zie §2.3). Mogelijk zal er in de toekomst rekening gehouden moeten worden met een PR-contour, in ieder geval blijft het groepsrisico een belangrijk aandachtspunt.

Vervoer over binnenwater

Uit dezelfde inventarisatie van VenW valt op te maken dat er met betrekking tot de externe veiligheid van vervoer van gevaarlijke stoffen in de binnenvaart momenteel geen knelpunten bestaan in de regio en dat deze voor de toekomst ook niet worden verwacht. Vanwege de lage risico's en de capaciteitsruimte op het water, wordt er sterk ingezet om het vervoer van gevaarlijke stoffen over de weg en het spoor zoveel mogelijk te verplaatsen naar het binnenwater. Onderzoek in het kader van het Basisnet water toont dat zelfs bij een vertienvoudiging van het transport van gevaarlijke stoffen over het binnenwater, er geen noemenswaardige veiligheidsknelpunten ontstaan in Nederland. Het transport van gevaarlijke stoffen over de Gouwe en over de Hollandse IJssel zal toenemen, maar leidt niet tot relevante veiligheidsrisico's of ruimtelijke belemmeringen.

Buisleidingen

Meer dan 50% van het transport van gevaarlijke stoffen in Nederland vindt plaats door buisleidingen. In de regio lopen hoogdruk aardgastransportleidingen en een risicorelevante brandstofleiding. In Midden-Holland is de kans groot dat nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen binnen de invloedssfeer van buisleidingen zullen plaatsvinden. De risicoafstanden die voor buisleidingen moeten worden aangehouden zijn vermeld in de Circulaire buisleidingen uit 1984. Bij ruimtelijke plannen nabij risicorelevante transportleidingen, dient overlegd te worden met de leidingbeheerder. Het beleid rond buisleidingen wordt op het moment van schrijven van dit document herzien, zie § 2.3.

2.3. Toekomstige ontwikkelingen

Ruimtelijke ontwikkelingen

De regio Midden-Holland heeft forse ruimtelijke ambities. De gemeente Gouda is, net als alle andere grote steden in de Randstad, bezig haar stationsgebied te herontwikkelen. De verdichting langs het spoor neemt om begrijpbare redenen verder toe. Grootschalige ruimtelijke ontwikkelingen zijn ook voorzien in de Zuidplaspolder, waar omvangrijke woningbouw en (zware) bedrijvigheid gepland staat.

Gezien de verspreiding en ligging van de risicovolle bedrijven en de verwachte ruimtelijke ontwikkelingen, is de kans groot dat er bij de uitvoering van de plannen rekening zal moeten worden gehouden met externe veiligheid.

Vervoer van gevaarlijke stoffen

Op Rijksniveau wordt momenteel beleid ontwikkeld waarmee vervoer, ruimtelijke ontwikkeling en veiligheid beter op elkaar worden afgestemd. De nota vervoer gevaarlijke stoffen voorziet in een tweesporenbeleid: het scheppen van duidelijkheid door middel van het instellen van basisnetten voor het vervoer van gevaarlijke stoffen en het streven naar een permanente verbetering van de veiligheid. In samenwerking tussen het ministerie van Verkeer en Waterstaat en onder meer VROM, gemeenten en Provincies, worden de Basisnetten voor het transport van gevaarlijke stoffen over de weg, per spoor en via het water opgesteld. Het basisnet water is in concept af en geeft geen knelpunten of aandachtspunten voor de regio Midden-Holland. Het basisnet weg is op het moment van schrijven van deze visie ver gevorderd. Het basisnet spoor kent de meeste veiligheidsdilemma's, zoals eerder geschetst, en verloopt daardoor moeizamer. Het is de bedoeling dat alle Basisnetten tegelijkertijd van kracht zullen worden. Op het moment van schrijven wordt de inwerkingtreding in 2009 of 2010 verwacht. Het resultaat van het Basisnet zijn drie kaarten, waarop bestaande spoorwegen, vaarwegen en Rijkswegen worden onderverdeeld in drie categorieën:

- Categorie 1: Hoofdroutes waarop het transport een hogere prioriteit heeft dan ruimtelijke ordening (geen beperkingen voor vervoer van stoffen, wel ruimtelijke beperkingen);
- Categorie 2: Routes waarop een afweging wordt gemaakt tussen ruimtelijke ordening en transport van gevaarlijke stoffen (maatwerk: beperkingen voor zowel vervoer als voor ruimtelijke ordening);
- Categorie 3: Routes waarop ruimtelijke ordening vóór transport gaat (alleen beperkingen voor vervoer).

Een voorbeeld van een categorie 1 is de Betuweroute, een voorbeeld van een categorie 3 is de A10-zuid aan de Amsterdamse Zuidas. De invulling van de categorie 2 routes vraagt om maatwerk en zal in de praktijk lastig zijn. Op het moment van schrijven van deze visie wordt er vanuit gegaan dat de A20 en de A12 vanaf Gouda naar Utrecht een categorie 2 status krijgen (mogelijk zelfs cat 1). De N11 en A12 vanuit het westen tot KP Gouwe worden naar verwachting categorie 3 routes. Het spoorvak Rotterdam – Utrecht wordt vooralsnog een forse categorie 2 route. De waterwegen door de regio zijn ingedeeld in categorie 3 vaarroutes.

Op grond van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen (WVGS) kunnen gemeenten zelf routes aanwijzen voor het vervoer van gevaarlijke stoffen (met de bekende oranje bebording). In deze wet is een lijst opgenomen met "routeplichtige" stoffen, ofwel stoffen die verplicht moeten worden vervoerd over de door gemeenten vastgestelde route. Voor vervoer van deze stoffen over andere wegen is in dit geval een ontheffing noodzakelijk. Voor stoffen die niet routeplichtig zijn kunnen overheden en bedrijven vrijwillige afspraken maken over routing. In het geval een gemeente geen routing heeft vastgesteld, geldt dat alleen het bestemd transport de bebouwde kom in mag, doorgaande transporten dienen deze te mijden.

Voor de regio Hollands Midden (een gebied van 29 gemeenten waarbinnen de regio Midden-Holland valt) is recentelijk een onderzoek afgerond naar de mogelijkheden en de wenselijkheid van het nemen van routingmaatregelen. In dit onderzoek wordt aanbevolen om in de gehele regio Hollands Midden routing van het transport van gevaarlijke stoffen in te voeren. Redenen hiervoor zijn onder meer:

- Het reduceren van transportrisico's;
- Het voorkomen van sluipverkeer;
- Mogelijkheden voor verbetering van rampenbestrijding;

- Verzekering van aansluiting op het landelijke basisnet;
- Ontzien van kwetsbare gebieden.

In het onderzoek wordt een concreet voorstel gedaan voor de inrichting van het routingnetwerk in de regio. In de regio wordt ingezet op een routing van gevaarlijke stoffen door alle gemeenten.

Buisleidingen

De grootste groep risicorelevante buisleidingen in de regio Midden-Holland zijn de hoogdruk aardgastransportleidingen beheerd door de Gasunie. Voor aardgasbuisleidingen geldt op het moment van schrijven als vigerende wetgeving de Circulaire buisleidingen uit 1984. Aardgasleidingen met een bedrijfsdruk boven de 8 Bar worden als risicorelevant beschouwd. Er wordt op afzienbare termijn nieuwe regelgeving m.b.t. de risicoafstanden van buisleidingen verwacht. Bij deze nieuwe regelgeving wordt aangesloten bij de normstellingen die inmiddels van kracht zijn voor risicorelevante inrichtingen en het transport van gevaarlijke stoffen (plaatsgebonden risico en groepsrisico).

Over de wijze van modelleren van de risico's van aardgastransportleidingen is overeenstemming bereikt tussen Gasunie, VROM en het RIVM. Hierdoor ontstaat een realistischer beeld van de daadwerkelijke veiligheidssituatie rond aardgastransportleidingen dan daarvoor het geval was. Het RIVM en Gasunie/Velin onderzoeken momenteel de consequenties van het vaststellen van nieuwe risicoafstanden voor hoogdruk aardgastransportleidingen. Deze risicoafstanden worden belangrijk bij de aanleg van nieuwe buisleidingen en bij ruimtelijke ontwikkelingen zoals de bouw van een woonwijk vlakbij bestaande buisleidingen.

Deze inventarisatie levert een beeld op van de omvang van de resterende problematiek, de mogelijkheden om met maatregelen hier iets aan te doen en de kosten van deze maatregelen. Naar verwachting zal het PR in de meeste gevallen binnen de sinds 1984 gehanteerde bebouwingsafstand liggen. Voor de gevallen waar een knelpunt gesignaleerd is zal de situatie gesaneerd worden. Dit kan bijvoorbeeld door de leiding dieper te leggen, of deze extra te beschermen door het aanbrengen van een plaat boven de leiding. Een andere optie is de sanering van de bebouwing. Eén en ander wordt vastgelegd in nieuwe wettelijke regelingen (AMvB buisleidingen).

In Midden-Holland wordt geanticipeerd op het toekomstige beleid. Zo wordt in de gevallen dat er sprake is van een risicorelevante buisleiding in een plangebied een berekening gemaakt van het PR en het GR. De uitkomsten hiervan worden op dezelfde manier gewogen als dat voor het transport van gevaarlijke stoffen gebeurt.

2.4. Conclusie

Op basis van de risico-inventarisatie en het risicobeleid, zoals dat onder andere is vastgelegd in het BEVI, de Provinciale nota Risico's in balans en de transportwetgeving kan worden geconcludeerd dat er thans geen grote knelpunten zijn voor wat betreft het plaatsgebonden risico in de regio Midden-Holland. Het groepsrisico is op een aantal plaatsen wel significant groot. Dit geldt met name voor delen langs het spoorvak Rotterdam – Utrecht. Dat betekent dat bij de ruimtelijke planvorming in die gebieden het aspect externe veiligheid een belangrijke rol zal spelen. Dit moet bewerkstelligen dat het bestaande groepsrisico, op de plaatsen waar dit significant is, wordt beperkt en dat het ontstaan van EV-knelpunten, zowel voor wat het plaatsgebonden risico als het groepsrisico betreft, wordt voorkomen. Het formuleren van een afwegingskader externe veiligheid is daarom belangrijk.

3. Beleidskader externe veiligheid

3.1. Inleiding

De Nationale regelgeving op het gebied van externe veiligheid geeft het kader voor de afwegingen op het gebied van externe veiligheid. Dat geldt zowel voor de vergunningverlening aan bedrijven, het transport van gevaarlijke stoffen als voor de ruimtelijke ordening. Met name de instrumenten op het gebied van de ruimtelijke ordening zijn van belang voor de externe veiligheid. Immers, vooral door een goed gekozen ruimtelijke inrichting, waarbij kwetsbare objecten en risicobronnen van elkaar gescheiden zijn, kan een veilige situatie worden bereikt. Daar komt bij dat de normstelling voor externe veiligheid, vooral daar waar het gaat om het groepsrisico, ruimte laat voor bestuurlijke afwegingen. Om hiervan gebruik te kunnen maken, is een veiligheidsvisie op externe veiligheid noodzakelijk, conform artikel 13.4 uit het BEVI. Dit beleidskader vormt het uitgangspunt voor de ruimtelijke planvorming en de besluitvorming over de vergunningverlening voor risicorelevante bedrijven.

Het externe veiligheidsbeleid kan op gemeentelijk niveau langs twee lijnen worden gestuurd en uitgevoerd. Ten eerste vindt er sturing plaats met behulp van de sturingsinstrumenten voor gebiedsgericht milieubeleid, zoals deze in de Provinciale nota "Risico's in balans" zijn verwoord. Ten tweede vindt er getalsmatige, inhoudelijke sturing plaats door middel van de beoordeling en afweging van het groepsrisico van concrete gevallen. Een kader voor de afweging en verantwoording van dergelijke gevalsmatige beoordelingen wordt in hoofdstuk 5 uitgewerkt. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het beleidskader voor de eerstgenoemde vorm van sturing en de bijbehorende sturingsinstrumenten die binnen het gemeentelijke externe veiligheidsbeleid kunnen worden aangewend. Vervolgens wordt in hoofdstuk 4 ingegaan op het streefbeeld voor externe veiligheid, zoals dit door de gezamenlijke partijen in Midden-Holland is geformuleerd. Dit streefbeeld geeft weer hoe de partijen in de regio Midden-Holland het externe veiligheidsbeleid binnen de regio, binnen het kader dat door het Provinciale beleid wordt geschapen, wensen in te vullen en uit te werken.

3.2. Kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten

In het Besluit externe veiligheid inrichtingen wordt een onderscheid gemaakt in kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten. Deze objecten moeten worden beschermd tegen ongevallen met gevaarlijke stoffen. Voor objecten die niet vallen onder de categorie kwetsbaar of beperkt kwetsbaar geldt deze bescherming niet.

Het onderscheid tussen kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten is gebaseerd op een aantal overwegingen, dat is ontleend aan de maatschappelijke opvattingen over de groepen mensen in de samenleving die in het bijzonder moeten worden beschermd. In de eerste plaats behoren objecten waar mensen doorgaans dag en nacht verblijven bijzondere bescherming te genieten (woningen). Daarnaast verdienen bepaalde groepen mensen uit hoofde van hun fysieke of psychische gesteldheid een bijzondere bescherming (kinderen, ouderen, zieken of psychisch kwetsbare personen). Naast de genoemde maatschappelijke opvattingen is het onderscheid tussen kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten gebaseerd op het aantal en de verblijftijd van groepen mensen en op de aanwezigheid van adequate vluchtmogelijkheden. Bepaalde objecten moeten door hun hoge infrastructurele waarde worden beschermd tegen de gevolgen van een ongeval (bijvoorbeeld een centrale voor telecommunicatiedoeleinden, voor zover die kan worden getroffen door brand of een ander relevant ongeval).

Voor deze visie wordt uitgegaan van de in het BEVI voorgesteld kwantificering van kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten:

Kwetsbare objecten:

- a. woongebieden met een dichtheid van meer dan 2 woningen per hectare;
- b. gebouwen bestemd voor het verblijf, al dan niet gedurende een gedeelte van de dag, van minderjarigen, ouderen, zieken of gehandicapten, zoals ziekenhuizen, bejaardenhuizen en verpleeghuizen, scholen of 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 kantoorgebouwen en hotels met een bruto vloeroppervlak van meer dan 1500 m² per object, of 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, voor zover 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.

Beperkt kwetsbare objecten:

- Grootwinkelbedrijven, bouwmarkten, meubelboulevards
- Kantoorgebouwen met minder dan 50 medewerkers, behalve als zij zijn gelegen op een industrieterrein met een vastgestelde risicocontour.

De volgende objecten worden niet als kwetsbaar beschouwd:

- Kantoorgebouwen van bedrijven die vallen onder het BEVI en die gelegen zijn op of in het invloedsgebied van het bedrijf
- Bedrijven en bijbehorende gebouwen die zijn gevestigd of geprojecteerd op een industrieterrein met een vastgestelde risicocontour.

Bij het besluit om een bestemming als (beperkt)kwetsbaar op te nemen, is voorzichtigheid geboden. Een gebouw met 45 medewerkers dat slecht te ontruimen is, zal in de praktijk kwetsbaarder zijn dan een gebouw met 100 werknemers die wel snel kunnen evacueren. Naast deze getalsmatige richtlijnen, is er daarom vanuit het BEVI de mogelijkheid voor het bevoegd gezag om de kwetsbaarheid van een object op basis van gezond verstand zelfstandig te bepalen.

3.3 Het Provinciale beleid externe veiligheid

Het Provinciale beleid externe veiligheid is vastgelegd in de nota "Risico's in balans", die in juli 2006 is vastgesteld. De nota geeft invulling aan de afweging tussen de risico's van activiteiten en de ruimtelijke ontwikkelingen, zie ook bijlage 2. De nota formuleert een vijftal kernpunten van beleid, die het uitgangspunt van de nota vormen. Deze kernpunten zijn:

- Het ontstaan van nieuwe knelpunten moet worden voorkomen;
- De eigen verantwoordelijkheid van bedrijven (om risico's te voorkomen of te beperken) wordt gestimuleerd;
- Bestaande knelpunten worden gesaneerd;
- Er wordt zorgvuldig over de risico's gecommuniceerd;
- De kwaliteit en de samenwerking bij de uitvoering van de hulpverlening wordt bevorderd.

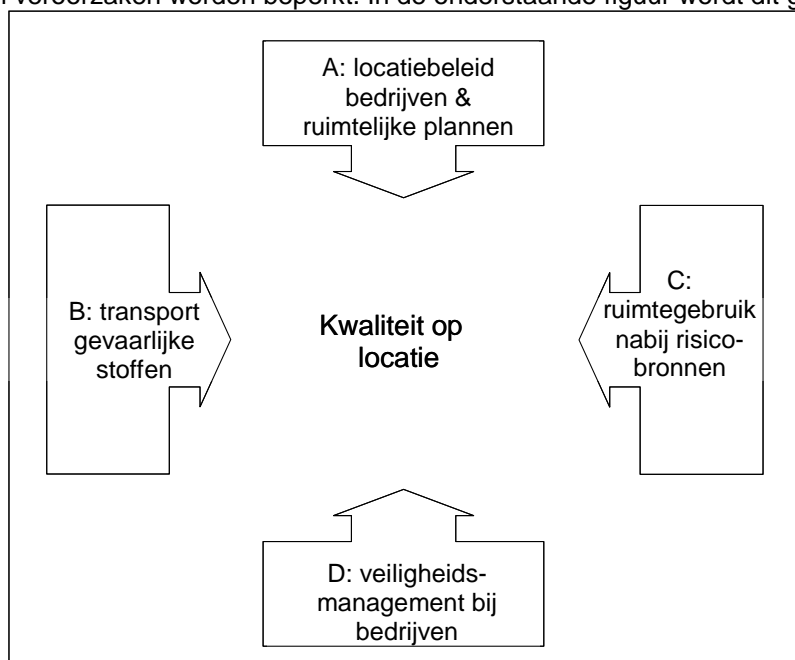
Om hier invulling aan te geven worden in de Provinciale nota een tweetal instrumenten geformuleerd: RSCSM en CHAMP. RSCSM staat voor "Reduceren risico's bij de bron, Clusteren van risicovolle activiteiten, Scheiden van risicovolle activiteiten van kwetsbare objecten, Maatregelen bij ontvanger" en wordt aangeduid als de "veiligheidsladder". De eerste prioriteit moet worden gegeven aan het reduceren van risico's bij de bron. Dat kan bijvoorbeeld door het verminderen van de hoeveelheid of de aard van de gevaarlijke stoffen, verbeterde opslagvoorzieningen of het aanbrengen van veiligheidssystemen. Indien alle redelijkerwijs te treffen maatregelen aan de bron zijn getroffen is de volgende stap het clusteren van risicovolle activiteiten. Door het clusteren van risicovolle activiteiten worden de risico's beperkt tot een bepaald gebied, waardoor er elders ruimte ontstaat voor ruimtelijke ontwikkelingen. De derde trede op de ladder betreft het scheiden van risicovolle activiteiten van de ontvangers (kwetsbare objecten). Door afstand te creëren wordt bewerkstelligd dat de effecten van een eventuele calamiteit geen invloed hebben op de kwetsbare objecten. Als laatste trede van de ladder is, als het niet mogelijk is om met de andere maatregelen tot een acceptabele situatie te komen, maatregelen te treffen bij de ontvanger van het risico om zo de gevolgen van een eventuele calamiteit zoveel mogelijk te beperken. Hierbij kan worden gedacht aan het bevorderen van de zelfredzaamheid (vluchtwegen), signaleringssystemen of voorzieningen aan gebouwen.

Het tweede instrument, CHAMP, is een hulpmiddel bij het maken van de afweging tussen de risico's van een activiteit en de ruimtelijke ontwikkelingen, zie hiervoor de toelichting op de volgende pagina.

C ommunicatie	Over de aanwezige risico's, zowel in de huidige situatie als in de toekomstige geplande situatie, zal door de bron (bedrijf/vervoerder) en/of het bevoegd gezag gecommuniceerd moeten worden met de omgeving. Dit betreft iedereen binnen het effectgebied van de activiteit.
H orizon	Kijk bij het maken van plannen en het afwegen van risico's ten minste 10 jaar vooruit naar toekomstige ontwikkelingen in de omgeving.
A nticipatie	Neem maatregelen die het effect van een mogelijk incident beperkt houden. Denk hierbij aan een slimme inrichting van het gebied (effectmaatregelen), het bevorderen van zelfredzaamheid, het nemen van bronmaatregelen.
M otivatie	Verklaar waarom een risicoveroorzakende activiteit noodzakelijk is op een plaats, of waarom grote concentraties van mensen nabij die locatie noodzakelijk zouden zijn.
P reparatie	Wees goed voorbereid op een incident of ramp, door een rampenbestrijdingsplan (of iets soortgelijks) en een bijbehorend oefeningsprogramma op te zetten.

Voorts beschrijft de Provinciale nota de sturing van de kwaliteit van een locatie, waarbij vier domeinen van het veiligheidsbeleid worden onderscheiden.

- Het eerste domein betreft het locatiebeleid van woningbouw en bedrijventerreinen. Door de situering van deze locaties goed te kiezen kan worden bewerkstelligd dat beide functies ruimte krijgen voor ontwikkeling.
- Het tweede domein betreft het transport van gevaarlijke stoffen. Hier kan invloed worden uitgeoefend door de keuze van de transportmodaliteit en de routing van het transport.
- Het derde domein is het ruimtegebruik nabij risicovolle activiteiten. Hier kan bijvoorbeeld door zonering en de keuze van het soort activiteiten worden gestuurd in de grootte van het risico.
- Het vierde domein is het veiligheidsmanagement bij bedrijven. Hierdoor kan het risico dat bedrijven veroorzaken worden beperkt. In de onderstaande figuur wordt dit geïllustreerd:



Figuur 3. De vier domeinen van het veiligheidsbeleid

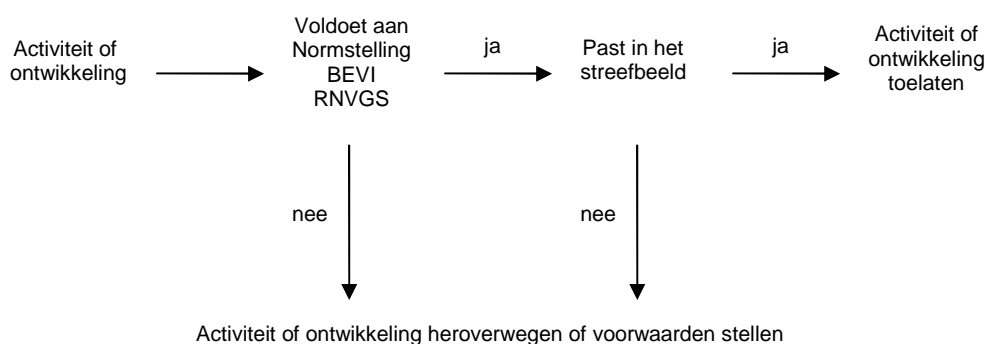
In bijlage 2 wordt uitgebreider op het Provinciale beleid ingegaan. Het Provinciale beleid vormt het uitgangspunt voor de Omgevingsvisie externe veiligheid Midden-Holland. In de volgende hoofdstukken wordt het Provinciale beleid toegespitst op de situatie in de regio.

4. Streefbeeld externe veiligheid regio Midden-Holland

In samenspraak tussen gemeenten van Midden-Holland, de Milieudienst Midden-Holland en de Regionale Brandweer Hollands Midden is een streefbeeld geformuleerd met betrekking tot externe veiligheid in de regio. Dit streefbeeld geeft aan, zoals de naam aangeeft, welk niveau van veiligheid binnen de regio wordt nagestreefd binnen de kaders van het Provinciale en het landelijke beleid. Het streefbeeld bestaat uit een aantal concrete stellingnamen en is op verschillende manieren richtinggevend voor het externe veiligheidsbeleid van de regio en de gemeenten binnen de regio:

1. Het streefbeeld geeft een agenda voor de toekomstige omgang met externe veiligheid. Deze agenda kan een rol spelen in bijvoorbeeld nieuwe streekplannen.
2. Het streefbeeld geeft een aantal concrete beleidspunten voor de vormgeving van het ruimtelijke beleid en de vergunningverlening.
3. Het streefbeeld is richtinggevend voor de afweging van risico's.

Het volgende schema geeft aan welke rol het streefbeeld speelt bij beslissingen waarbij externe veiligheid een factor van belang is. Het kan hierbij gaan om beslissingen over concrete activiteiten (bijv. het verlenen van een vergunning aan een BEVI-bedrijf) of het vaststellen van een ruimtelijk plan, waarbij externe veiligheid door de aanwezigheid van risicobronnen binnen of nabij het plangebied een rol speelt..



In het streefbeeld spreekt de regio zich uit voor een omgang met risico's die is toegesneden op de verschillende functies en belangen in de regio. Er moet ruimte gecreëerd worden voor economische ontwikkeling, zonder dat dit betekent dat de leefomgeving onveilig wordt. Om deze reden kiest de regio ervoor om het externe veiligheidsbeleid op een gevalsspecifieke en flexibele manier in te vullen. Dit kan onder meer door een gebiedsafhankelijke risiconormering te hanteren, door risicovolle en kwetsbare functies van elkaar te scheiden en door risicovolle functies te clusteren. Op deze manier ontstaat een pragmatische invulling van het EV-beleid, dat aansluit bij de bestaande situatie, een realistische ambitie voor de toekomst bepaalt en rekening houdt met gemeente- en regio-overstijgende belangen. Onderdeel van het beleid is ook dat er op een passende manier over risico's in de regio wordt gecommuniceerd.

De onderdelen van het streefbeeld externe veiligheid worden hieronder puntsgewijs uiteengezet. Deze punten zijn voor het grootste deel gekoppeld aan de vier domeinen met bijbehorende sturingsinstrumenten die door de Provincie zijn onderscheiden.

Locatiebeleid woningbouw en bedrijventerreinen

1. De te hanteren normstelling voor externe veiligheid is afhankelijk van de gebruiksfunctie van een gebied.

Bij gebiedsgericht milieubeleid wordt de te hanteren normstelling afhankelijk gemaakt van de gebruiksfunctie. Gebiedsgericht milieubeleid gaat ervan uit dat niet alle functies in een gebied eenzelfde milieukwaliteit vereisen. Dat geldt ook voor externe veiligheid: kwetsbare functies dienen beter te worden beschermd dan beperkt kwetsbare of niet als kwetsbaar gedefinieerde functies.

Voor de kwaliteit van de verschillende gebiedstyperingen wordt aangesloten bij het resultaat van het regionale MILO-traject: de regionale handreiking Milieukwaliteiten "praktische handvatten om te komen tot een lokaal gebiedsgericht milieubeleid". Hierin worden voor de verschillende gebiedstyperingen per milieuthema milieukwaliteitsprofielen gegeven.

- Type 1: Gebieden met een woonfunctie (relatief hoge dichtheid aan woningen, geen of weinig bedrijvigheid, geen bedrijvigheid met externe veiligheidsrisico's);
- Type 2: Gebieden met alleen een bedrijvenfunctie, geen kwetsbare objecten toegestaan / aanwezig;
- Type 3: Gebieden met een gemengde functie: bedrijven en woningen binnen hetzelfde gebied.

De milieukwaliteit in de type-1-gebieden behoort het hoogste te zijn: een veilige woonomgeving is hierbij leidend. Het plaatsgebonden risico moet hier klein tot verwaarloosbaar zijn. Daarom wordt in deze gebieden voorgesteld om de norm voor het plaatsgebonden risico op maximaal 10% van de grenswaarde te stellen en voor het groepsrisico uit te gaan van een aan te houden norm van maximaal 10% van de zogenaamde oriëntatiewaarde.

De milieukwaliteit in de type-2-bedrijven moet zodanig zijn dat de aanwezige personen zo goed mogelijk worden beschermd, maar dat er tegelijkertijd zoveel als mogelijk is ruimte wordt gegeven aan de aanwezige bedrijven. Het gaat hier om het geven van ruimte aan risicorelevante bedrijvigheid: kwetsbare bestemmingen, zoals wonen en recreëren, worden niet geplaatst in een dergelijke omgeving. Hier wordt de wettelijke norm voor het plaatsgebonden risico gehanteerd.

De milieukwaliteit van de type-3-gebieden is een compromis tussen het ruimte geven aan bedrijven en de woonfunctie. In deze gebieden wordt daarom gekozen voor een beschermingsniveau dat gelijk is aan de grenswaarde voor (beperkt) kwetsbare objecten.

2. Risicovolle bedrijven worden zoveel mogelijk geclusterd op speciaal daarvoor aangewezen industrieterreinen

Deze stellingname is in lijn met de Provincie Zuid-Holland, die zich ook vóór clustering van risicovolle activiteiten uitsprekt. Het idee hierachter is, dat als je risicovolle activiteiten niet bij elkaar zet maar spreidt, grote gebieden binnen risicocontouren vallen. Spreiding kan hierdoor ruimtelijke ontwikkeling "op slot zetten". Daar komt bij dat transport en rampenbestrijding beter georganiseerd kunnen worden in geval van clustering. Om dit te kunnen doen moeten er wel goede afspraken tussen gemeenten gemaakt worden over de huisvesting van risicovolle bedrijven. Eventuele risicocumulatie, ofwel domino-effecten bij clustering van risicovolle activiteiten, moet wel worden voorkomen. Dit kan door gebieden op een verstandige manier in te richten.

Transport gevaarlijke stoffen

3. Het nationale belang van het transport van gevaarlijke stoffen gaat boven het regionale belang van veiligheid en ruimtelijke ordening.

Tussen het nationale en regionale niveau zit een spanningsveld. Nederland is een transportland, en wegvervoer over het hoofdwegennet is in economisch opzicht van groot belang. Transport van gevaarlijke stoffen moet mogelijk zijn in de regio, maar het is wel wenselijk om, indien mogelijk, afzender en bestemming van gevaarlijke stoffen dicht bij elkaar gebracht kunnen worden. Zo is het denkbaar om in een streekplan in te zetten op de clustering van transport en afnemers (zoals van overslag van goederen die per schip vervoerd worden en bedrijven die van deze goederen gebruik maken). Op deze manier hoeven er minder gevaarlijke stoffen over de weg vervoerd te worden. Indien ruimtelijke ambities stuiten op een veiligheidsconflict, kan een lokale overheid in overleg treden met het Rijk om zo in samenwerking op zoek te gaan naar risicoreducerende alternatieven.

Het is voor de regio van groot belang dat het risicovolle transport zoveel mogelijk wordt verplaatst naar route's of modaliteiten waar de veiligheidsrisico's laag zijn. Er wordt ingezet op ontlasting van het spoorvak Rotterdam – Utrecht door verplaatsing van de stromen naar de Betuweroute. Risicovol transport moet zoveel mogelijk plaatsvinden over het binnenwater, waardoor risico's langs sporen en wegen in de regio kunnen afnemen.

4. Binnen de gehele regio wordt ingezet op routing van gevaarlijke stoffen

Om de risico's van het transport van gevaarlijke stoffen in de regio beheersbaar te houden en te reduceren, evenals om aan te sluiten bij het landelijke basisnet, wordt gestreefd naar een regiodekkend routenet voor het vervoer van gevaarlijke stoffen. Dit houdt in dat bepaalde typen gevaarlijke stoffen alleen nog maar over speciaal daarvoor aangewezen wegen vervoerd mogen worden. Mocht een gemeente om praktische redenen geen routingbesluit nemen, dan dient er wel inzicht te komen in de aard en omvang van de vervoerstromen.

Ruimtegebruik nabij risicovolle activiteiten

5. Geen risicovolle inrichtingen in of nabij woonwijken

De kans dat zich een (groot) incident voordoet is klein. Maar bepaalde ongevalsscenario's hebben zeer grote effectgebieden, wat inhoudt dat er bij een ramp in een groot gebied slachtoffers zouden kunnen vallen. Omdat het vanwege de functie niet noodzakelijk is om bijvoorbeeld LPG-tankstations te situeren in of nabij een woonwijk, wordt ervoor gekozen om LPG-tankstations niet in of aan de rand van woonwijken te situeren. Er wordt gestreefd om naast LPG-tankstations alle risicovolle inrichtingen (BEVI) te vermijden in een kwetsbare omgeving, zoals woonwijken. In de regio wordt het gebruik van het veiligere en schone aardgas als brandstof voor voertuigen gestimuleerd.

Veiligheidsmanagement bij bedrijven

6. Bedrijven zijn in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor veiligheid

Het bestrijden bij de bron is de meest effectieve maatregel in het milieubeleid. Pas wanneer het niet mogelijk is om bij de bron maatregelen te treffen die een zekere milieubelasting uitsluiten, wordt overgegaan op andere (effectbeperkende) maatregelen. Dat geldt ook voor externe veiligheid. Dat is onder andere aangegeven in de voorkeursvolgorde van handelen in de Provinciale nota Risico's in balans: RCSM. Het beleid is dan ook gericht om de veroorzakers van risico's maatregelen te laten treffen die het risico reduceren. Zo mogelijk zullen hier in de vergunning voorschriften voor worden opgenomen. Hierbij kan onder andere gedacht worden aan:

- Het installeren van veiligheidssystemen;
- Het beperken van de hoeveelheden gevaarlijke stoffen die zijn opgeslagen / vergund;
- Het hanteren van tijdvensters, bijvoorbeeld voor de bevoorrading van gevaarlijke stoffen;
- Het voorbereiden van een adequate incidentbestrijding;
- Het staken of verplaatsen van de risicovolle activiteiten;
- Het communiceren van risico's aan omwonenden.

Risicocommunicatie

7. Burgers worden goed geïnformeerd over risico's, zonder deze voortdurend onder de aandacht te brengen

Op grond van het Europese Verdrag van Aarhus heeft het publiek recht op informatie over de risico's die worden veroorzaakt door bijvoorbeeld bedrijven in de omgeving of het transport van gevaarlijke stoffen. Om deze informatie te verstrekken kan worden gekozen voor verschillende werkwijzen. De regio Midden-Holland kiest voor een in beginsel passieve wijze van informatieverstrekking over de aanwezige risico's. Hiermee wordt bedoeld dat de risico-informatie door alle burgers opgevraagd kan worden, maar dat de gemeenten niet voortdurend aandacht zullen vragen voor de risico's in de buurt. De reden daarvoor is dat een voortdurend aandacht vragen voor de risico's juist een (onterecht) gevoel van onveiligheid kan veroorzaken.

In dit verband is het wel belangrijk dat besluiten waarbij externe veiligheid in het geding is goed worden gemotiveerd. Hiermee wordt bedoeld dat in het te nemen besluit wordt aangegeven waarom het acceptabel is dat de betreffende risico's optreden en welke maatregelen zijn of worden getroffen om de risico's te beperken. Bij de communicatie over het te nemen of reeds genomen besluit wordt hieraan extra aandacht besteed.

Belangrijk onderdeel van de risicocommunicatie is de risicokaart, waarop alle risicorelevante bronnen worden getoond. De informatie op deze kaart moet actueel gehouden worden. De Milieudienst zal daar namens de gemeenten op toezien.

Uitvoering beleid externe veiligheid

8. Bij de advisering op externe veiligheid bij ruimtelijk plannen wordt uitgegaan van bestaande (vigerende) wetgeving

Het beleid rond externe veiligheid is nog volop in de maak. Zo wordt de uitwerking van de nota vervoer gevaarlijke stoffen in de vorm van het basisnet en een AmvB voor ondergrondse transportleidingen voorzien. Ook de wetgeving rond risicorelevante inrichtingen wordt nog aangepast. Het is onmogelijk om vooruit te lopen op aankomende wetgeving. Daarom zal in deze regio altijd worden uitgegaan van de op dat moment vigerende wetgeving. Dit is de enige juiste juridische basis. Voor de volledigheid wordt in de advisering wel geanticipeerd op toekomstige ontwikkelingen, zodat de op dat moment bekende ontwikkelingen kunnen worden meegewogen in de besluitvorming.

5. Afweging en verantwoording van risico's

5.1. Inleiding

Het doel van deze visie is niet om activiteiten te verbieden zodra het risico te hoog wordt bij een geplande ruimtelijke ontwikkeling. Het gaat erom dat gemeenten aangeven welke risico's ze, onder welke voorwaarden, aanvaardbaar achten. Die voorwaarden verwijzen uitdrukkelijk naar de kwaliteit van de hulpverlening, de rampenbestrijding en de zelfredzaamheid van burgers in geval van calamiteiten. De ruimte is nu eenmaal beperkt, compromissen tussen ruimtelijke ordening en economie zijn noodzakelijk. Veiligheidsoverwegingen zijn dan altijd in het geding.

Bij het beoordelen van een activiteit is zowel het plaatsgebonden risico (PR) als het groepsrisico (GR) van belang. Voor het plaatsgebonden risico gelden wettelijk bepaalde grenswaarden, die niet mogen worden overschreden. Voor het groepsrisico geldt dat niet. Het groepsrisico geeft inzicht in de maatschappelijke ontwrichting als gevolg van een ramp. Het bevoegd gezag moet het groepsrisico afwegen ten opzichte van de andere belangen en verantwoorden dat een bepaald groepsrisico of een toename ervan wordt geaccepteerd.

Het groepsrisico van een activiteit, en de afweging hiervan, neemt hiermee binnen de uitvoering van het externe veiligheidsbeleid een belangrijke positie in. Het geeft aan wat de kans is op een bepaald aantal dodelijke slachtoffers ten gevolge van een ramp of incident met gevaarlijke stoffen. Het groepsrisico geeft een statistische getalsmatige indicatie van de maatschappelijke ontwrichting die een ramp of incident teweeg kan brengen. Bij nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen is de kans groot dat er zich (beperkt) kwetsbare objecten in de invloedssfeer van risicovolle activiteiten bevinden, waardoor het groepsrisico toeneemt. In dit geval is het voor een gemeente zaak om een goede afweging te maken rond het groepsrisico in relatie tot mogelijk tegenstrijdige belangen, om deze afweging te verantwoorden, en zo een acceptabel veiligheidsniveau te bereiken.

Het proces om te komen tot besluitvorming over groepsrisico's bestaat uit drie stappen:

- 1) Bepaling van de omvang en de relevantie van het risico;
- 2) Verantwoording van het groepsrisico;
- 3) Expliciete en transparante bestuurlijke afweging.

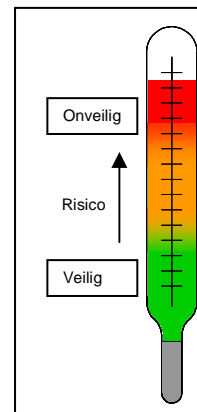
De methodiek voor de bepaling van de omvang en relevantie van het groepsrisico wordt in 5.2 gegeven. Gemeenten kunnen naar deze methodiek verwijzen en hoeven alleen scenario's die hier als risicorelevant worden genoemd te verantwoorden in stap 2. Zo wordt voorkomen dat op elk bouwplan, ongeacht de omvang daarvan, een volledige verantwoording van het groepsrisico moet worden uitgevoerd.

De ambitie voor externe veiligheid in de regio, zoals dit in het vorige hoofdstuk is weergegeven, is richtinggevend voor dit besluitvormingsproces. Vervolgens is op basis van dit streefbeeld een methodiek ontwikkeld waarmee de hoogte van het groepsrisico en de relevantie ervan beoordeeld kan worden. Op deze verschillende aspecten van het proces zal in dit hoofdstuk worden ingegaan.

Technische begrippen die in dit hoofdstuk aan de orde komen en Wet- en regelgeving worden in bijlage 1 nader toegelicht. Bijlage 5 bevat een begrippenlijst.

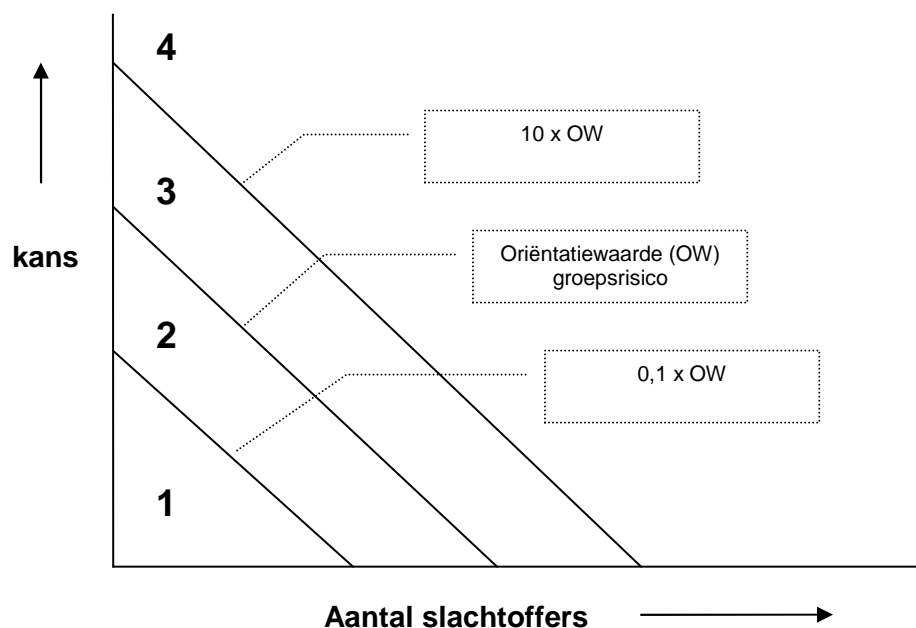
5.2. Bepaling van de getalsmatige omvang en de relevantie van het risico (stap 1)

De duidelijke wettelijk verankerde norm voor het plaatsgebonden risico (zie bijlage 1), maakt het besluit over het toestaan van een activiteit op basis van het plaatsgebonden risico eenduidig: het mag wel of het mag niet. Naast het voldoen aan de norm voor het plaatsgebonden risico is de beoordeling van het groepsrisico belangrijk voor de afweging of een activiteit of een ontwikkeling kan worden toegelaten of niet. Op basis van de berekening van de grootte van het groepsrisico, de weergave hiervan in de fN-curve, en de omvang van het effectgebied dient de besluitvorming met betrekking tot een risicovolle activiteit tot stand te komen. Zo dient er besloten te worden of een bepaalde activiteit acceptabel is, of de geplande inrichting van een gebied acceptabel is, en eventueel onder welke voorwaarden dit al dan niet het geval is. Er bestaat geen arbitraire veiligheidsnorm voor het groepsrisico. Het gaat erom dat in het overgangsgebied tussen veilig en onveilig een goede afweging wordt gemaakt.



Figuur 4. Veiligheidsmeter

Om een besluit te kunnen vormen over de aanvaardbaarheid van een activiteit op basis van de grootte van het groepsrisico, en de eventuele voorwaarden waaronder dit het geval is, wordt in de regio Midden-Holland onderstaand beslismodel gehanteerd. Het model gaat uit van de oriëntatiewaarde voor het groepsrisico. Dit diagram is in een aantal zones onderverdeeld. Aan de zones zijn verschillende besluiten en handelwijzen gekoppeld. Als de fN-curve van een activiteit in een bepaalde zone uitkomt, volgen hier besluiten of maatregelen ten aanzien van deze geplande activiteit uit.



Figuur 5. Afwegingskader groepsrisico

Op de verticale as staat de frequentie (kans op een ongeval) uitgezet. Langs de horizontaal het aantal potentiële slachtoffers. De oriënterende waarde voor het groepsrisico wordt gevisualiseerd door een lijn in het diagram. Deze OW is voor het transport van gevaarlijke stoffen een factor tien hoger dan voor inrichtingen: het risico verbonden aan inrichtingen wordt strenger beoordeeld. Zo is de oriënterende waarde voor inrichtingen bij tien (dodelijke) slachtoffers een kans van 10^{-5} per jaar, voor transport geldt een oriënterende waarde bij tien dodelijke slachtoffers een kans van 10^{-4} per jaar. Voor beide curven geldt dat bij een vertienvoudiging van het aantal slachtoffers de bijbehorende kans een factor 100 lager is.

Op basis van de ruimtelijke plannen wordt een berekening van het groepsrisico gemaakt. De huidige en de toekomstige situatie moeten worden doorgerekend. Hierbij dienen tevens prognoses over de ontwikkelingen rond de risicobron te worden beschouwd, zoals een voorziene groei of afname in het transport van gevaarlijke stoffen (CHAMP). Op basis van het resultaat van de berekening valt het groepsrisico in een van de volgende zones in het diagram:

- 1) Ja, activiteit toestaan. Het groepsrisico is acceptabel en hoeft niet verantwoord te worden;
- 2) Ja, activiteit toestaan, mits wordt voldaan aan een aantal criteria. Er dient een verantwoording groepsrisico te worden opgesteld;
- 3) Nee, activiteit niet toestaan, tenzij een maximale inspanning is gedaan om het groepsrisico te verantwoorden. Er dient een uitgebreide verantwoording van het groepsrisico te worden opgesteld en er moet een expliciete en transparante bestuurlijke afweging plaatsvinden;
- 4) Nee, activiteit niet toestaan. Het risico is te groot en niet te verantwoorden.

Er geldt in Nederland geen norm die bepalend is of een groepsrisico veilig is of niet. Dit wordt bewust overgelaten aan het lokaal bestuur, onder voorwaarde dat een transparante belangenafweging plaatsvindt. De oriënterende waarde voor het groepsrisico geeft indicatief aan vanaf welk moment het risico in Nederland als groot of omvangrijk wordt beschouwd. Hieruit volgt dat de grenzen tussen de verschillende zones in dit beslismodel ook niet geheel "hard" zijn. Het uitkomen van een fN-curve in een bepaalde zone vormt dus niet direct de aanleiding voor een bindend besluit vóór of tegen een bepaalde activiteit. Het groepsrisico is echter nooit geheel getalsmatig uit te drukken, omdat te veel complexe aspecten, zoals algemeen maatschappelijk belang en individueel belang van omwonenden een rol spelen. De relevante aspecten zullen in een expliciete bestuurlijke afweging moeten worden meegenomen. Daar komt bij dat een dergelijke harde normering verstarrend zou werken. Het beslismodel is dus niet bindend, maar sterk richtinggevend voor bestuurlijke afwegingen rondom het groepsrisico.

Om gemeenten een gereedschap aan te reiken voor het onderbouwen van bestuurlijke keuzen rond het groepsrisico, alsmede om deze afwegingen anders te organiseren, heeft de Provincie Zuid-Holland de CHAMP-methodiek ontwikkeld. In hoofdstuk 3 is dit nader uiteengezet. Gemeenten hebben de ruimte om zelf de afwegingen te maken, mits dit op een verantwoorde manier gebeurt. Deze methode levert hier een bijdrage aan. De plichten die een gemeente heeft bij het afwegen van het groepsrisico, hangen af van de hoogte van het risico. De elementen van de CHAMP-methodiek komen terug in het onderstaande beslismodel.

Beslismodel groepsrisico op basis van zonerings fN-diagram	
Zone 4 (GR meer dan 10x oriënterende waarde)	De activiteit wordt niet toegestaan. Het risico is te groot.
Zone 3 (GR tot 10x oriënterende waarde)	De activiteit wordt niet toegestaan, tenzij aan de volgende voorwaarden wordt voldaan: <ul style="list-style-type: none"> • De activiteit heeft een groot maatschappelijk nut op de betreffende locatie (Motivatie) • Er zijn voorzieningen getroffen die maken dat de hulpdiensten tijdig worden gealarmeerd, snel ter plaatse kunnen zijn en beschikken over voldoende mogelijkheden om de calamiteit te kunnen bestrijden (Preparatie) • Alle mogelijk te treffen maatregelen om het risico bij de bron te beperken zijn benut • Er is een reductie van het groepsrisico te verwachten binnen afzienbare tijd. Door een periodieke evaluatie zal dit worden bevorderd (Horizon) • Er bevinden zich geen slecht zelfredzame personen binnen het effectgebied (Anticipatie) • De bevolking is en blijft actief geïnformeerd, en weet wat er te doen staat in het geval van een calamiteit (Communicatie)

<p>Zone 2 (GR tussen oriënterende waarde en 0,1 maal OW)</p>	<p>De activiteit wordt toegestaan, mits aan de volgende voorwaarden is voldaan:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Alle redelijkerwijs te treffen maatregelen zijn getroffen om het risico te reduceren • De hulpdiensten kunnen adequaat ingrijpen als een calamiteit zich voordoet • De bevolking is goed geïnformeerd over hoe te handelen bij een calamiteit
<p>Zone 1 (GR kleiner dan 0,1 maal de oriënterende waarde)</p>	<p>Het GR is laag, de activiteit wordt toegestaan. Er zijn geen maatregelen nodig en het groepsrisico hoeft niet te worden verantwoord. Een gemeente is vrij om, los van de omvang van het groepsrisico, de realisatie van kwetsbare bestemmingen toch te verantwoorden.</p>

Tabel 1. Beslismodel groepsrisico Midden-Holland

De grenzen van de groepsrisicozones zijn ontleend aan de hand van gangbare definities, zoals opgenomen in het BEVI en de Circulaire RNVGS:

- Knelpunt: indien sprake is van een overschrijding van de oriënterende waarde van het groepsrisico;
- Aandachtspunt: indien het groepsrisico ligt tussen 0,3 en 1 x de OW;
- Bijna aandachtspunt: indien het groepsrisico ligt tussen 0,3 en 0,1 x de oriënterende waarde.

Ontwikkelingen nabij het spoor in Gouda en Nieuwerkerk aan den IJssel komen voornamelijk terecht in zone 3. Behalve bij de ruimtelijke plannen langs de spoorzone in Gouda, is er niet de verwachting dat er in de regio plannen in de buurt komen van zone 4. Voor ontwikkelingen nabij het spoorvak in de gemeenten Gouda en Nieuwerkerk aan den IJssel wordt in de lokale visies op EV een aanvullende categorie (zone 3A) benoemd. Verreweg de meeste ruimtelijke plannen in de regio komen terecht in zone 1 of 2.

5.3. De afwegingsprocedure: verantwoording groepsrisico (stap 2)

Bij het beoordelen van een activiteit moet allereerst de kwetsbaarheid van de bestemming worden bepaald (in het geval van ruimtelijke plannen). De volgende stap in de afweging is het beoordelen van het plaatsgebonden risico, volgens de schematische weergave in hoofdstuk 4. Aan de norm van het plaatsgebonden risico dient te allen tijde te worden voldaan. Nadien wordt het plaatsgebonden risico getoetst aan de ambitiegrenswaarde van het betreffende gebiedstype. Daarna wordt het groepsrisico berekend zonder dat er rekening wordt gehouden met factoren als zelfredzaamheid en bestrijdbaarheid. Deze getalsmatige bepaling is maatgevend voor het hanteren van het beslismodel, beschreven in § 5.2. In deze berekening worden bevolkingsgegevens en verblijftijden samengevoegd met parameters die de kans op ongevallen bepalen, zoals aard en omvang van de transportstromen en faalkansen. Maatregelen als bestrijdbaarheid, alarmering en zelfredzaamheid kunnen weliswaar leiden tot een vermindering van het aantal slachtoffers, maar de omstandigheden waaronder de calamiteit kan plaatsvinden maakt dat voor een goede beoordeling van deze aspecten verder moet worden ingezoomd op de lokale omstandigheden bij de verantwoording van het groepsrisico.

Verantwoording groepsrisico

Bij de verantwoording van het groepsrisico wordt in het geval er sprake is van een significant risico (zone 2 of 3, § 5.2) verder ingezoomd op de daadwerkelijke omstandigheden bij een eventuele ramp op de betreffende locatie. Allereerst wordt op basis van de risicobron en de berekening van het groepsrisico bepaald met welke scenario's rekening moet worden gehouden. Vaak is er één maatgevend scenario: het scenario met de grootste bijdrage aan het risico. Bij het transport van gevaarlijke stoffen is het maatgevend scenario in de regio Midden-Holland het LPG-transport: het aantal transporten is relatief hoog en hoewel de faalkansen klein zijn, is het risico relatief groot doordat het effect erg omvangrijk kan zijn. Het scenario betreft een ongeval waarbij door vervorming (zware aanrijding) of door externe verhitting van de LPG container een explosie plaatsvindt met een verwoestende kracht die in een groot gebied letaal is. Bij het beperken van de effecten van dit scenario heeft het geen zin om gebouwen bijvoorbeeld te voorzien van speciaal glas of hittewerende muren, er moet goed worden ingezet op het evacueren van de omgeving en het koelen van de LPG-

container. Bij andere scenario's, zoals een ontsnappende gifwolk, moet iedereen juist binnen blijven, de ramen sluiten en eventuele luchtverversingsapparatuur moet direct kunnen worden uitgeschakeld.

Op basis van het maatgevend scenario kunnen maatregelen genomen worden aan de bron, aan de gebouwen of aan de omgeving van die gebouwen, waardoor de daadwerkelijke omvang van een eventuele ramp afneemt. Maatregelen aan de bron, zoals snelheidsreductie, anti-kantelmechanismen, hittewerende coating en het rangeren van zogenaamde bloktreinen geeft een lagere faalkans en dus een reductie van het risico. Maatregelen aan de risico-ontvangende zijde geven geen getalsmatige afname in het groepsrisico, maar geven inzicht in de beheersbaarheid. Het gaat hierbij vooral over de aspecten zelfredzaamheid en bestrijdbaarheid door hulpdiensten.

Zelfredzaamheid

Bij het bepalen van de zelfredzaamheid van de omgeving van de risicobron moet een beoordeling van een vijftal aspecten plaatsvinden, zie onderstaande tabel. De zelfredzaamheid van personen in een verpleeghuis is bijvoorbeeld slechter dan die van werknemers in een kantorenpannd. Dit heeft onder andere te maken met de fysieke en geestelijke gesteldheid en het regelmatig oefenen van het ontruimingsplan.

Zelfredzaamheid, ingevuld met voorbeeldincidenten en voorbeeldbeoordeling						
Scenario	Gebouwtype	Afwegingscriteria voor bepaling zelfredzaamheid				
		Fysieke veiligheid	Zelfstandigheid bewoners	Alarmeringsmogelijkheden aanwezigen	Vluchtmogelijkheden gebouw & omgeving	Gevaarinschatingsmogelijkheden
Ongeval met explosieve stoffen	Woningen	+	+	+/-	+	+/-
	Ziekenhuis	+	--	+	+/-	--
	Basisschool	+	-	+	+	--
	Etc.					
Ongeval met giftige stoffen	Woningen	+	+	+/-	+	-
	Ziekenhuis	-	--	+	+/-	--
	Etc.					
Brand	Woningen	+	+	+/-	+	+
	Etc.					

Tabel 2: voorbeeldbeoordeling zelfredzaamheid

Beheersbaarheid

Om een goede beoordeling te krijgen van de beheersbaarheid voor hulpdiensten, is inzicht nodig in de volgende aspecten:

- Benodigde hoeveelheid bluswater;
- Beschikbaarheid bluswater en blusmiddelen;
- Bereikbaarheid (aanrijtijden) en opstelplaatsen;
- Aanwezigheid van bijzonder brandweermateriaal;
- Bedrijfshulpverlening;
- Alarmering en opschaling;
- Opleiden en oefenen;
- Opstellen van rampbestrijdingsplan, calamiteitenplan, evacuatieplan, aanvalsplan of bereikbaarheidskaart.

De hulpdiensten zetten bij de bestrijding van de ramp in op twee aspecten: het evacueren van de omgeving en op het beheersen van het dreigende ongeval (blussen). Dit zijn twee afzonderlijke trajecten. Het is van belang in een vroegtijdig stadium in te schatten wat de mogelijkheden / belemmeringen zijn. Het is bijvoorbeeld belangrijk dat de plaats van het ongeval goed toegankelijk is voor de brandweer. Bij de aanleg van infrastructuur moeten evacuatiewegen gescheiden worden van aanrijroute's van hulpdiensten.

Op basis van artikel 12, lid 3 en artikel 13, lid 3 van het BEVI dient de regionale brandweer minimaal 6 weken voorafgaand aan het besluit in de gelegenheid gebracht advies uit te brengen bij het verlenen van een Wm vergunning resp. een RO-procedure. Het is raadzaam om de (regionale) brandweer in een vroeger stadium te betrekken bij het opstellen van het stuk, vanwege haar expertise op dit gebied.

Resteffect

Het resteffect geeft een inschatting van het aantal doden, gewonden en materiele schade die bij de betreffende representatieve scenario's op de beschouwde locatie kunnen optreden. Het aantal doden wordt ook in het groepsrisico beschouwd. Zelfredzaamheid en hulpverlening en beheersbaarheid kunnen het resteffect verlagen.

5.4. Bestuurlijke afweging (stap 3)

De gemaakte afweging wordt verwoord in de verantwoording groepsrisico door het bevoegde gezag. Door de uitgevoerde stappen geeft het bevoegde gezag aan hoe de voordelen van de activiteit zich verhouden tot de eventuele risico's ervan. Hierbij dient expliciet aangegeven te worden waarom de betreffende functie op die risicovolle locatie wordt gepland, bijvoorbeeld doordat na een uitgebreide gebiedsanalyse alleen deze locatie beschikbaar is.

6. Organisatie, procedure en proces

6.1. Inleiding

Bij de uitvoering van het externe veiligheidsbeleid zijn verschillende partijen betrokken, en er spelen uiteenlopende belangen. Voor een goede uitvoering van het beleid zullen deze partijen moeten samenwerken, en de verschillende belangen zullen op elkaar afgestemd moeten worden. Dit vereist samenwerking tussen organisaties, maar ook tussen beleidsterreinen zoals milieu, ruimtelijke ordening, veiligheid en economie. Om deze samenwerking goed te laten verlopen en te zorgen dat een acceptabel veiligheidsniveau wordt bereikt waarbij ook recht wordt gedaan aan ruimtelijke en economische belangen, is het zaak om bij de uitvoering van het beleid een heldere procedure te volgen. Op deze procedure zal in dit hoofdstuk worden ingegaan.

6.2. Samenwerking binnen de regio

Gemeenten streven met hun ruimtelijk beleid tegelijkertijd uiteenlopende doelen na. Zo moeten de groene ruimte en cultuurhistorie beschermd worden, is er ruimte nodig voor bedrijvigheid, huisvesting en economische ontwikkeling en moet de leefomgeving schoon, aantrekkelijk en veilig zijn. Om deze verschillende doelen in het ruimtelijke beleid beter te kunnen verwezenlijken, zijn de gemeenten in de regio Midden-Holland een samenwerkingsverband aangegaan. De Milieudienst treedt op als bevoegd gezag Wm namens de aangesloten 13 gemeenten. Dit betreft vergunningverlening en het toezicht op het naleven van milieuregels. Naast deze uitvoerende taken fungeert de Milieudienst als backoffice voor specialistische thema's als geluidbelasting, luchtkwaliteit, milieueducatie, -communicatie, bodemkwaliteit en externe veiligheid.

De Milieudienst Midden-Holland treedt op als coördinator van verschillende activiteiten op het gebied van externe veiligheid voor de gehele regio Midden-Holland. Om een acceptabel veiligheidsniveau te waarborgen dat ruimte laat aan economische belangen en het behoud van landschapwaarden is een actief ruimtelijk beleid nodig. Het externe veiligheidsbeleid vormt hier een onderdeel van.

In het onderstaande schema is aangegeven welke partijen met welke rollen bij het externe veiligheidsbeleid in de regio zijn betrokken. Deze rollen volgen uit de wet- en regelgeving op het gebied van externe veiligheid en uit de bestuurlijke afspraken in de regio Midden-Holland.

Verantwoordelijke partijen	Belangrijkste verantwoordelijkheden en rollen externe veiligheid
13 gemeenten + Milieudienst Midden-Holland	Ruimtelijke planvorming, verantwoording van het groepsrisico, vergunningverlening en handhaving Wm, risico-inventarisatie voor risicoregistratie en risicokaart, autoriseren risicokaart, beheer risicodata, advisering bij ruimtelijke plannen, deskundigenadvies, risicocommunicatie
Regionale brandweer	Wettelijk adviseur bij RO-besluiten en vergunningverlening i.h.k.v. BEVI: onderdelen van verantwoording groepsrisico, deskundigenadvies
Provincie Zuid-Holland	Vergunningverlening en handhaving Wm (Provinciale bedrijven), structurele inbedding van verschillende EV-taken, ruimtelijke planvorming, goedkeuring bestemmingsplannen ¹ , Provinciaal beleid externe veiligheid
Overige WGR-regio's	Er wordt op het gebied van EV samenwerking gezocht tussen Midden-Holland, Holland Rijnland en het Rijnstreekberaad

¹ Met de nieuwe Wro vervalt deze goedkeuringsvereiste. De Provincie krijgt dan wel andere mogelijkheden om de ruimtelijke planvorming binnen gemeenten te beïnvloeden

6.3. Proces van besluitvorming

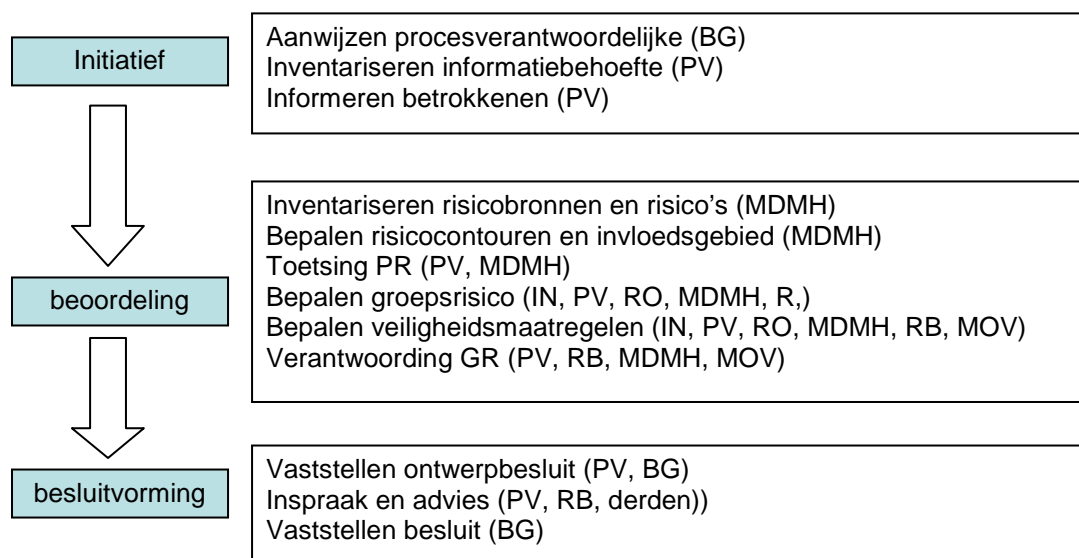
De procedure kan grofweg in drie fasen onderverdeeld worden: de initiatieffase, de beoordelingsfase en de besluitvormingsfase. Tijdens de initiatieffase wordt het initiatief bekend gemaakt aan de betrokkenen en wordt het besluitvormingsproces georganiseerd. Tijdens de beoordelingsfase wordt het initiatief beoordeeld en wordt het ontwerpbesluit opgesteld. Tijdens de laatste fase, de besluitvormingsfase, wordt het ontwerpbesluit gepubliceerd, kunnen belanghebbenden hun zienswijzen bekend maken en krijgen de wettelijke adviseurs de gelegenheid advies uit te brengen. De besluitvormingsfase leidt tot het vaststellen van het besluit.

Tijdens het besluitvormingsproces kunnen verschillende rollen worden onderscheiden. Belangrijk zijn de rollen van initiatiefnemer, bevoegd gezag en procesverantwoordelijke.

- BG: het bevoegd gezag is verantwoordelijk voor de organisatie van het besluitvormingsproces en dus voor de coördinatie van de activiteiten van de betrokken partijen. Dat geldt ook in de gevallen dat de gemeente de voorbereiding van het besluit heeft uitbesteed aan bijvoorbeeld een projectbureau.
- PV: de procesverantwoordelijke is het bureau, persoon of afdeling die verantwoordelijk is voor de uitvoering van het proces. Gaat het om de voorbereiding van een bestemmingsplan, dan zal dit de afdeling RO van de gemeente in samenwerking met de Milieudienst zijn. Gaat het om een vergunning aan een bedrijf, dan is dat de Milieudienst.
- IN: de initiatiefnemer is degene die het initiatief heeft genomen waarvoor het besluit moet worden genomen. Dat kan de gemeente zelf zijn (bijvoorbeeld bij de voorbereiding van een bestemmingsplan), maar het kan ook een externe partij (projectontwikkelaar, BEVI-bedrijf zijn). Is de gemeente zelf de initiatiefnemer, dan kan het zinvol zijn om een functiescheiding aan te brengen en de rol van initiatiefnemer functioneel te scheiden van die van de procesverantwoordelijke.

In het volgende schema is het besluitvormingsproces verdeeld in de drie genoemde fasen en is per fase een verdeling gemaakt van de taken van de verschillende betrokkenen. Naast de bovengenoemde rollen zijn in het schema tevens genoemd:

- MDMH: Milieudienst Midden-Holland. Het is de rol van de Milieudienst om het voornemen te toetsen aan de geldende normstelling voor externe veiligheid en de afdeling RO, als het gaat om een bestemmingsplan, te ondersteunen en adviseren bij het opstellen van de verantwoording van het besluit. De Milieudienst is de procesverantwoordelijke (PV) als het gaat om het verlenen van een vergunning i.h.k.v. de Wet Milieubeheer. De Milieudienst verzorgt de afstemming tussen RO en de regionale brandweer (RB).
- RO: de afdeling RO van een gemeente is verantwoordelijk voor het voorbereiden van ruimtelijke besluiten van de gemeente. Hierbij moet rekening worden gehouden met externe veiligheid conform het beleid zoals dat in deze nota is verwoord. Als het gaat om de voorbereiding van een bestemmingsplan, dan zal de afdeling RO de procesverantwoordelijke zijn. De Milieudienst ondersteunt / begeleidt hierin de gemeenten.
- MOV: de medewerker openbare veiligheid is vanuit hoofde van zijn functie goed op de hoogte van de situatie in de gemeente en welke omstandigheden de eventuele risico's van een activiteit beïnvloeden. Het is daarom zinvol om de MOV-er in het proces van besluitvorming te betrekken.
- RB: de regionale brandweer heeft volgens het BEVI een wettelijke adviestaak als het gaat om de bepaling van het groepsrisico en de mogelijkheden van de hulpdiensten bij het optreden van een calamiteit. Formeel zal dit advies worden gegeven na de toezending van het ontwerpbesluit. Voor een goede besluitvorming is het raadzaam de regionale brandweer reeds in de voorbereiding van het ontwerpbesluit te betrekken.



Om zowel het veiligheidsniveau als de ruimtelijke kwaliteit en de behartiging van economische belangen te kunnen waarborgen is het belangrijk dat de samenwerkingsprocedure rondom externe veiligheid aan een aantal uitgangspunten voldoet:

- De coördinatie van de besluitvorming ligt bij het bevoegd gezag, ook als de voorbereiding van het besluit is uitbesteed of overgedragen. Het bevoegd gezag is te allen tijde aanspreekbaar en verantwoordelijk voor het proces van besluitvorming.
- De partijen worden zo vroeg mogelijk in het proces geïnformeerd en betrokken. Dit wil overigens niet zeggen dat er met alle partijen in een vroeg stadium consensus wordt bereikt. Het is ook mogelijk om met een snelle inventarisatie van alle belangen te beginnen.
- Vóór publicatie van het ontwerpbesluit hoeft er niet persé overeenstemming te zijn bereikt over de oplossing van EV knelpunten in het plan. Het is aan het bevoegd gezag om een afweging te maken en de verantwoording uit te voeren. Het bevoegd gezag heeft vanuit die verantwoordelijkheid de mogelijkheid om de adviezen en meningen van andere partijen naast zich neer te leggen en een goed afgewogen besluit te nemen. Alhoewel het op zichzelf wenselijk is dat over dat besluit consensus bestaat, is het toch aan het bevoegd gezag om een knoop door te hakken, ook al is er geen overeenstemming bereikt. Ook is het denkbaar om onder bepaalde voorwaarden een voorlopig besluit te nemen.
- De Milieudienst, RO en de brandweer maken goede afspraken om overlap van werkzaamheden voorkomen, maar ook om goed samen te werken en optimaal gebruik te maken van elkaars expertise.

6.4. Procedures en organisatie

In paragraaf 6.3 is aangegeven welke elementen in het besluitvormingsproces belangrijk zijn voor het nemen van een besluit waarin het thema externe veiligheid goed wordt meegenomen. Dit algemene proces zal per gemeente moeten worden vertaald naar een procedure, die voor de besluitvorming bij EV-relevante besluiten zal worden gevolgd. Dit zal in iedere gemeente anders zijn, omdat de verschillende organisaties van elkaar verschillen. Ook geldt dat het proces verschillend is voor het verlenen van een vergunning of het vaststellen van een ruimtelijk plan. Belangrijk bij het vaststellen van deze procedures is hoe en wanneer de externe partners worden betrokken in het proces. Met de externe partners wordt hier bedoeld de Milieudienst Midden-Holland en de (regionale) brandweer. Zoals in het bovenstaande algemene processchema is aangegeven, is het zinvol om alle betrokken vanaf het begin van het proces te betrekken. In welke mate de externe partners in het gehele proces betrokken blijven is afhankelijk van de aard en complexiteit van het besluitvormingsproces.

Voor de verschillende mogelijkheden van besluitvorming zullen de besluitvormingsprocessen moeten worden uitgewerkt, waarbij de verschillende rollen worden toebedeeld. Daarbij zullen degenen die

deze rollen vervullen de deskundigheid moeten verwerven om deze rollen voor wat het aspect externe veiligheid betreft te vervullen.

In bijlage 3 en 4 is een algemeen processchema opgenomen met daarbij de verschillende rollen in de verschillende fasen van de besluitvorming. Het schema is in die zin algemeen, dat het de rollen in algemene termen aangeeft. Dat is nodig omdat de organisaties van de gemeenten alle anders zijn georganiseerd. Het is aan de gemeenten om voor de eigen organisatie een vertaalslag te maken van dit algemene processchema naar de eigen situatie. Het processchema fungeert als blauwdruk dat gebruikt kan worden voor het opstellen van het lokale proces.

7. Risicocommunicatie

7.1. Inleiding

Gemeenten en andere overheden zijn wettelijk verplicht om burgers actief te informeren over risico's in de omgeving². Risicocommunicatie, in dit geval communicatie over de risico's van het transport, gebruik en opslag van gevaarlijke stoffen, is daarom een belangrijk onderdeel van het gemeentelijke en regionale externe veiligheidsbeleid. Risicocommunicatie moet worden onderscheiden van crisiscommunicatie. Crisiscommunicatie vindt plaats als een ramp zicht voltrekt of heeft voltrokken en is gericht op het voorkomen van (meer) slachtoffers. Dit hoofdstuk beperkt zich tot risicocommunicatie.

Naast dat het informeren van de burger een wettelijke plicht is, zijn er andere redenen om goed over risico's te communiceren met burgers. Een bestuurlijke overweging is dat transparantie van besluitvorming over risico's, en communicatie hierover, het draagvlak voor te nemen beslissingen vergroot. Een derde reden is er een van morele aard: burgers hebben het morele recht om te weten welke risico's zij lopen en welke beslissingen hierover genomen worden door het bevoegd gezag.

Voor de risicocommunicatie in de regio Midden-Holland vormt de "Wegwijzer Risicocommunicatie", die onder leiding van de Provincie Zuid-Holland door het IPO is opgesteld, een nuttig handvat. In deze wegwijzer staat "ontvangergericht communiceren" centraal. Dit betekent dat communicatie zoveel mogelijk op doelgroepen wordt afgestemd. Ook wordt hierin ingegaan op de verschillende manieren waarop over risico's gecommuniceerd kan worden.

Naast het wettelijke kader en de wegwijzer gaat de Milieudienst Midden-Holland namens de betrokken partijen in de regio Midden-Holland een eigen risicocommunicatiestrategie en –plan opstellen. Hierbij zal goed afgestemd worden met de aangesloten gemeenten.

7.2. Wat is risicocommunicatie?

Risicocommunicatie is communicatie die gericht is op het informeren van burgers over:

- risicobronnen in de omgeving;
- de kans op een ramp;
- de gevolgen van een mogelijke ramp op gezondheid en welzijn van burgers.

Risicocommunicatie kan op twee manieren plaatsvinden: proactief of reactief, ook wel aan te duiden als actief of passief. Bij proactieve risicocommunicatie neemt bevoegd gezag het initiatief de bevolking actief te informeren over de risico's in de omgeving. Dat kan bijvoorbeeld door het verspreiden van folders en brochures, het houden van voorlichtingsavonden en het regelmatig aandacht geven aan de risico's in bijvoorbeeld de weekbladen. In het geval van reactieve of passieve risicocommunicatie gebeurt de communicatie op initiatief van de burger: hij wendt zich met vragen tot het bevoegd gezag. In beide gevallen moet het bevoegd gezag beschikken over voldoende informatie over de risico's in de omgeving.

Bij het kiezen van de juiste benadering speelt de perceptie van risico's bij burgers en andere maatschappelijke actoren een belangrijke rol bij risicocommunicatie. Te veel aandacht voor de risico's in de omgeving kan juist leiden tot een (onterecht) gevoel van onveiligheid, terwijl de burger er nu juist op moet kunnen vertrouwen dat de overheid zorgt voor een zo veilig mogelijke omgeving. Te weinig aandacht voor de risico's kan leiden tot een verwijt van nalatigheid aan het adres van de overheid in de gevallen dat zich een calamiteit voordoet. Ook is het belangrijk uit te gaan van de behoefte van de bevolking om op de hoogte te zijn van de risico's in zijn omgeving. De Provinciale wegwijzer risicocommunicatie stelt daarom voor de risicocommunicatiestrategie te baseren op een onderzoek onder de bevolking naar de behoefte aan kennis over de risico's in de omgeving.

² Deze wettelijke verplichting komt voort uit het Verdrag van Aarhus en is vertaald in o.a. de Wrzo, Wob, Wro en Wm

7.3. Rolverdeling

Er is een aantal rollen te onderscheiden bij de uitvoering van risicocommunicatie. De Wegwijzer Risicocommunicatie noemt de volgende:

- Verkennen en signaleren;
- Begeleiden en adviseren bestuur;
- Coördineren (en uitvoeren) van risicocommunicatie.

Het hoeft niet zo te zijn dat al deze rollen altijd door verschillende partijen worden ingevuld. De gemeente is als eindverantwoordelijke voor de risicocommunicatie bij alle rollen betrokken. Het ligt echter voor de hand dat de Milieudienst Midden-Holland en hulpdiensten (met name de brandweer) ook betrokken worden in de risicocommunicatie. Vanuit hun rol kunnen zij specifieke informatie verstrekken aan de bevolking over de risico's en hoe te handelen in het geval van een calamiteit. Ook hebben zij de rol om het bevoegde gezag te ondersteunen of te adviseren bij de besluitvorming, waarvan de verantwoording onderdeel uitmaakt. In 2005 zijn reeds door de gemeenten Reeuwijk, Gouda, Moordrecht en Nieuwerkerk aan den IJssel folders verspreid onder de bevolking over de risico's waaraan zij worden blootgesteld. Dit was een gezamenlijk proces, vanwege de onzekerheid rond de risico's van het vervoer van chloor over het spoor door de betreffende gemeenten. Het gezamenlijke traject heeft geleid tot vier afzonderlijke folders die door de gemeenten zijn verspreid.

7.4. Doelstellingen risicocommunicatie op regionaal niveau

Het uitgangspunt van de risicocommunicatie van Midden-Holland is dat de burger goed geïnformeerd moet kunnen zijn over de risico's in zijn omgeving. Tevens moet de burger het terechte gevoel krijgen dat deze risico's aanvaardbaar zijn en er dus sprake is van een veilige leefomgeving. Om dit te bereiken wordt gekozen voor een in beginsel passieve informatievoorziening: indien de burger erom vraagt wordt de informatie verstrekt, er wordt echter geen actieve informatiecampagne gevoerd over de risico's in de regio. Wel zal periodiek de aandacht worden gevestigd op de mogelijkheid deze en andere milieu-informatie bij de gemeente op te vragen.

Indien het gaat om de introductie van nieuwe risico's wordt gekozen voor een actieve vorm van risicocommunicatie. Deze communicatie wordt gekoppeld aan het besluit dat door het bevoegd gezag wordt genomen dat betrekking heeft op die risico's. Dat kan gaan om een bestemmingsplan dat zich in het invloedsgebied van een risicobron bevindt of om het verlenen van een vergunning aan een BEVI-bedrijf. In dat geval zal worden gekozen voor een actieve vorm van communiceren, waarbij de burger wordt geïnformeerd over de risico's, waarom de toegelaten risico's acceptabel zijn en welke maatregelen zijn getroffen om eventuele incidenten te voorkomen of efficiënt te kunnen bestrijden. Het resultaat moet zijn dat de burger zich bewust is van de risico's én het vertrouwen heeft dat deze risico's acceptabel en beheersbaar zijn.

Het communiceren over risico's is niet eenvoudig en is nog in ontwikkeling. De Milieudienst Midden-Holland stelt een risicocommunicatiestrategie en –plan op en zal op basis hiervan de gemeenten ondersteunen bij het uitvoeren van de risicocommunicatie op de wijze zoals dat hierboven uiteengezet is. De Milieudienst zal hiervoor per besluit, zo nodig in samenspraak met de Regionale Brandweer, een advies geven aan het bevoegde gezag.

8. Implementatie

Deze omgevingsvisie heeft een aantal consequenties voor de uitwerking en uitvoering van het beleid op het gebied van externe veiligheid, ruimtelijk ordening en milieu in de regio. Ook geeft de visie een impuls aan lopende initiatieven, bijvoorbeeld op het gebied van samenwerking, en vormt de visie het kader voor externe veiligheid bij nieuwe initiatieven binnen de regio. De volgende actiepunten vormen samen de opgave waar de regio voor staat om een samenhangend, duurzaam en slagvaardig externe veiligheidsbeleid te bereiken.

1. Vaststellen visie door gemeenten

Deze visie geeft het afwegingskader voor externe veiligheid van de gemeenten in de regio Midden-Holland. Deze regionale visie als regionaal kader zal worden vastgesteld door de bestuurscommissie Milieu van de regio Midden-Holland. Dit regionale kader geldt als blauwdruk voor het opstellen van lokale visies op externe veiligheid. Om deze visie te implementeren moet deze visie door de gemeenten in samenwerking met de Milieudienst worden vertaald in een lokale versie die vervolgens door B&W wordt vastgesteld, waarbij voor de procedures en gemeentelijke processen een specifieke uitwerking voor de gemeente wordt gemaakt. Ook is het wenselijk de streefbeelden, voor zover die van toepassing zijn op de gemeente, te vertalen naar het gemeentelijk ruimtelijke beleid en om de te hanteren weging van het groepsrisico, zoals dat in de nota is vastgelegd, vast te stellen en/of verder uit te werken.

2. Actueel houden van de visie door de Milieudienst Midden-Holland

De Milieudienst Midden-Holland evalueert periodiek de uitvoering van deze visie en stelt deze in overleg met de gemeenten bij. Dit zal in beginsel iedere vier jaar gebeuren.

3. Vertalen ruimtelijke streefbeelden in ruimtelijke plannen

Het in deze visie geformuleerde streefbeeld moet worden vertaald naar de ruimtelijke plannen op regionaal en gemeentelijk gebied (gemeentelijke structuurplannen, bestemmingsplannen). Het betreft in het bijzonder de volgende onderdelen:

- De gebiedsgerichte kwaliteitsniveaus voor het plaatsgebonden risico en eventueel het groepsrisico;
- Het vaststellen van veiligheidscontouren rondom bedrijventerreinen met BEVI-bedrijven;
- Het aanwijzen van regionale bedrijventerreinen speciaal voor gevaarlijke bedrijven;
- Het komen tot een regionale infrastructuur door de aanwijzing van routes gevaarlijke stoffen in aanvulling op het landelijke (basis)net gevaarlijke stoffen.

4. Routering gevaarlijke stoffen door gemeenten

Alle gemeenten wijzen routes gevaarlijke stoffen aan of, als dat niet mogelijk is, verlenen ontheffingen voor specifieke bedrijven. Hierbij zal tevens worden voorzien in het handhaven van de vastgestelde routering.

5. Saneren knelpunten

Ten gevolge van deze visie kunnen twee typen knelpunten worden onderscheiden. Het eerste type knelpunten betreft situaties waarbij de normstelling in de regelgeving wordt overschreden. In beginsel moeten deze situaties op basis van het BEVI worden gesaneerd. Voor deze sanering zijn gelden beschikbaar van het Rijk.

Het tweede type knelpunten betreft situaties waarbij de normstelling van het BEVI niet wordt overschreden, maar die niet in overeenstemming zijn met het geformuleerde streefbeeld in deze visie. In beginsel is het streven om deze situatie op te heffen. Omdat voor deze sanering geen extra gelden beschikbaar zijn zal het niet altijd mogelijk zijn om de situatie op te heffen. Daarom dat hierbij wordt uitgegaan van het volgende beleid:

- Nieuwe activiteiten of ontwikkelingen die in strijd zijn met het streefbeeld worden niet toegelaten;
- Er wordt geen actief beleid gevoerd gericht op het opheffen of verplaatsen van activiteiten die in strijd zijn met het streefbeeld, tenzij dit betekent dat de ontwikkeling van een gebied daardoor onmogelijk wordt. Dit geldt bijvoorbeeld voor LPG-tankstations.

6. Inrichten gemeentelijke organisaties

Alle gemeenten richten hun daarvoor relevante besluitvormingsprocessen in op de wijze zoals in deze visie is aangegeven en zorgen daarmee dat het EV-belang in voldoende mate wordt geborgd in de besluitvorming.

7. Uitvoeren risicocommunicatie

Alle gemeenten en de Milieudienst Midden-Holland voeren een gericht risicocommunicatiebeleid uit. Uitgangspunt van dit beleid is dat er alleen actief informatie wordt verstrekt bij nieuwe ontwikkelingen. Voorts is het beleid gericht op het passief informeren van de burgers over de bestaande risico's. De Milieudienst zal de risicocommunicatie ondersteunen.

8. Risicomanagement bij bedrijven

Het bestrijden van de risico's bij de bron is het belangrijkste middel om te komen tot een veilige leefomgeving. Daarom zullen bedrijven in de regio actief worden gestimuleerd om maatregelen te treffen om de risico's te verkleinen. Dat zal op verschillende manieren worden vormgegeven. Allereerst zal via voorlichting worden gestimuleerd dat bedrijven aandacht geven aan de risico's die zij veroorzaken en mogelijkheden zoeken deze risico's te reduceren. Ook zal bij de vergunningverlening specifiek aandacht worden gegeven aan het aspect risicoreductie, onder andere door te eisen dat er een adequaat veiligheidsmanagementsysteem aanwezig is en er periodiek een evaluatie plaatsvindt van de risico's en de mogelijkheden om deze risico's te beperken. En uiteraard zal, als sluitstuk van de stimulerende maatregelen en de vergunningverlening, het beperken en beheersen van de risico's via handhaving van de verleende vergunning Wm worden bewerkstelligd.

9. Clustering gevaarlijke bedrijven

In deze visie is aangegeven dat zal worden gestreefd naar een clustering van risicovolle bedrijven om speciaal daarvoor aangewezen industrieterreinen. Dat kunnen er, afhankelijk van het type bedrijven, meerdere zijn binnen de regio Hollands Midden. Om te komen tot deze regionale bedrijventerreinen zal in de samenwerking binnen Midden-Holland moeten worden gezocht naar de daarvoor geschikte locaties en (bestaande) bedrijventerreinen.

Bijlage 1: Wettelijk kader voor EV

Het wettelijk kader dat de Provincie, gemeente en regionale brandweer ter beschikking staat om risico's van opslag, gebruik en transport van gevaarlijke stoffen te beheersen bestaat uit regelingen voor het omgaan met gevaarlijke stoffen binnen inrichtingen en het transport van gevaarlijke stoffen. Het sluitstuk is de regeling voor de beheersing van crisissituaties.

1. Inrichtingen

Voor *inrichtingen* gelden de Wet milieubeheer, het Besluit Risico's Zware Ongevallen en het Besluit Externe Veiligheid Inrichtingen

- De Wet milieubeheer (Wm)

De Wet milieubeheer is een raamwet; hierin staan algemene regels. Het belangrijkste uitvoeringsbesluit op basis van de Wet milieubeheer is het Inrichtingen- en vergunningenbesluit Wm. In dit besluit staat aangegeven welke inrichtingen onder de Wm vallen en welke van deze inrichtingen een vergunning moeten hebben (de milieuvergunning). Concrete maatregelen ter bescherming van het milieu zijn niet opgenomen in de Wet milieubeheer. Ze zijn te vinden in de voorschriften van de milieubeheervergunning of, voor die inrichtingen die op basis van artikel 8.40 geen vergunning nodig hebben, in de uitvoeringsbesluiten (AMvB's). De wet geeft de overheid de mogelijkheid algemene en specifieke eisen aan inrichtingen te stellen met het doel de externe veiligheid te beheersen.

- Het Besluit Risico's Zware Ongevallen (BRZO)

Dit besluit stelt eisen aan de meest risicovolle bedrijven in Nederland ten aanzien van de preventie en de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen betrokken zijn. Tevens wordt in het BRZO de wijze waarop de overheid daarop moet toezien geregeld en welke informatie de bedrijven hiertoe aan de overheid dienen te leveren. Het besluit geeft de gemeente en Provincie ook bevoegdheden tot handhaving.

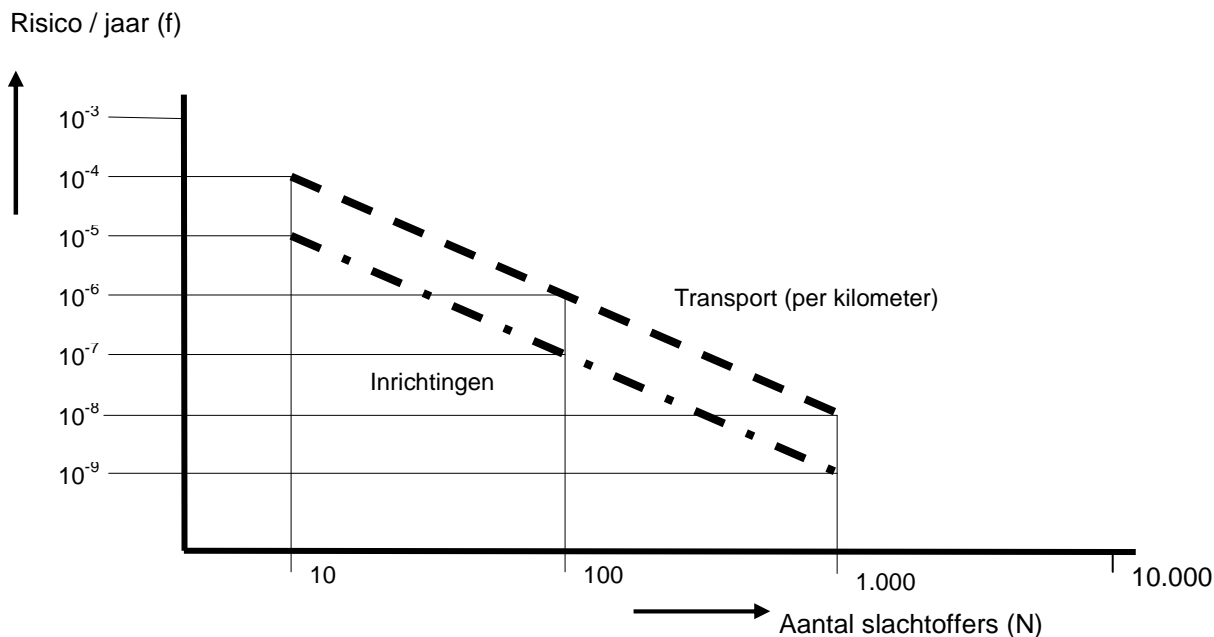
- Het Besluit Externe Veiligheid Inrichtingen (BEVI)

Dit besluit stelt normen voor de afstand tussen risicobronnen bij inrichtingen en (beperkt) kwetsbare objecten en verplicht het bevoegd gezag RO en het bevoegd gezag Wm rekening te houden met die normering bij het vaststellen, wijzigen of verlenen van vrijstelling van bestemmingsplannen resp. bij het verlenen van Milieuvergunningen. Het geeft tevens het bestuur van de regionale brandweer de bevoegdheid tot het adviseren van het bevoegd gezag WM en RO over de aanvaardbaarheid van de risico's en over te nemen veiligheidsmaatregelen en over de zelfredzaamheid van de burgers.

De risiconormering maakt onderscheid in het plaatsgebonden risico en het groepsrisico. Het plaatsgebonden risico is het risico dat iemand loopt door zich een geheel jaar onbeschermd op een bepaalde plaats te bevinden. Het BEVI maakt een onderscheid tussen verschillende situaties voor de normering. Voor kwetsbare objecten geldt dat het plaatsgebonden risico niet meer mag bedragen dan 10^{-6} per jaar. Het plaatsgebonden risico is een harde norm, overschrijding is niet toegestaan.

De tweede normering is het groepsrisico (GR). Het groepsrisico is de kans dat er tien of meer mensen overlijden ten gevolge van een incident. Anders als bij het plaatsgebonden risico kent het groepsrisico geen harde grens. Wel is een zogenaamde oriënterende waarde vastgesteld, maar deze heeft geen juridische betekenis. Het overschrijden van deze oriënterende waarde is dus toegestaan. De oriënterende waarde bedraagt voor inrichtingen een kans van 10^{-5} per jaar op 10 slachtoffers en deze kans neemt kwadratisch af met de toename van het aantal slachtoffers (dus de oriënterende waarde voor 100 slachtoffers is een kans van 10^{-7} per jaar). Voor het transport van gevaarlijke stoffen geldt een oriënterende waarde die een factor tien hoger is. Zoals gezegd heeft het GR geen vastgestelde grenswaarde. In de besluitvorming moet het bevoegd gezag verantwoorden waarom het GR of de toename ervan in de concrete situatie aanvaardbaar is. Dit wordt aangeduid met de verantwoordingsplicht.

In het onderstaande diagram wordt het groepsrisico geïllustreerd.



2. Transport van gevaarlijke stoffen

Voor het transport van gevaarlijke stoffen geldt de Wet vervoer gevaarlijke stoffen (WVGS). Deze wet heeft als doelstelling het bevorderen van de openbare veiligheid bij het vervoer van gevaarlijke stoffen. Dit betekent het voorkomen van schade, of hinder voor mens, dier en omgeving als gevolg van dit vervoer. De wet geeft de Minister van V&W, de Provinciale besturen of de gemeentebesturen bevoegdheden om routes voor gevaarlijke stoffen aan te wijzen. Het betreft zowel transportroutes via de weg als via het spoor of binnenwater.

Er zijn geen wettelijke normen voor veiligheidsafstanden tussen (beperkt) kwetsbare objecten en routes voor gevaarlijke stoffen. Wel geeft de Circulaire Risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen richtlijnen voor het omgaan met transportrisico's. Dit zijn geen wettelijke voorschriften maar beleidsuitgangspunten van de Rijksoverheid. Het Rijk is wel bezig met de voorbereiding van een wetsvoorstel over het transport van gevaarlijke stoffen.

- De Nota Risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen beschrijft het rijksbeleid met betrekking tot het vervoer van gevaarlijke stoffen. De regering wil met de in deze nota voorgestelde maatregelen bereiken dat het vervoer van gevaarlijke stoffen mogelijk blijft, binnen de wettelijke en beleidsmatige kaders van veiligheid, milieu en leefomgeving. Uitgangspunt is de balans tussen belangen rondom het vervoer en de ruimtelijke ontwikkeling.
- In de Circulaire Risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen wordt het rijksbeleid verder uitgewerkt en verduidelijkt. De circulaire beschrijft het rijksbeleid voor de afweging van veiligheidsbelangen bij het vervoer van gevaarlijke stoffen. Het rijk verzoekt gemeenten, Provincies en infrabeheerders bij besluitvorming over veiligheidsbelangen bij vervoers- en omgevingsbesluiten deze circulaire toe te passen. De circulaire is op 4 augustus 2004 in de Staatscourant gepubliceerd. De circulaire bevat onder meer normen voor het plaatsgebonden risico en voor de beoordeling van het groepsrisico.

Momenteel wordt een consequentieonderzoek uitgevoerd naar de knelpunten en oplossingen van de transportproblematiek. De resultaten daarvan zullen mede de grondslag vormen voor een eventuele wettelijke verankering van de normen in een AMvB Externe Veiligheid Vervoer (ook wel genoemd de AMvB Transport).

3. Buisleidingen

Het huidige rijksbeleid voor planologische reserveringen voor buisleidingen is neergelegd in het Structuurschema buisleidingen (SBUI). Het SBUI is geïntegreerd in de Nota Ruimte. Het ministerie van VROM heeft in twee circulaire (Circulaire zonering langs hogedruk aardgas-transportleidingen

(1984) en de Circulaire K1K2K3 brandbare vloeistoffen (1991)) veiligheidsafstanden vastgelegd. In 1996 hebben de ministeries van V&W en VROM de Nota Risico Normering Gevaarlijke Stoffen (RNVGS) uitgebracht waarin de normstelling voor alle transportmodaliteiten, inclusief buisleidingen is vastgelegd. Voor besluitvorming over ruimtelijke consequenties van buisleidingen wordt sindsdien deze nota gebruikt.

De situatie rondom buisleidingen is echter in ontwikkeling. De veiligheidsafstanden van de buisleidingen zijn onderwerp van studie. Naar aanleiding van de resultaten van de commissie Enthoven is in 2005 een taskforce ingesteld. De activiteiten van de taskforce zijn, gedurende de inhaalslag, gericht op het realiseren van de volgende hoofddoelen:

- In 2006 bestaat er een politiek vastgestelde visie op buisleidingen. In deze visie wordt vastgelegd hoe de overheid omgaat met de bij buisleidingen betrokken economische-, ruimtelijke- en veiligheidsbelangen;
- In 2006 zijn de risico's rond buisleidingen en de mogelijkheden om deze te verminderen inzichtelijk en is duidelijk of deze maatschappelijk en bestuurlijk aanvaardbaar zijn of niet. Daarbij bestaat duidelijkheid over het in te zetten wettelijke instrumentarium;
- In 2010 zijn alle randvoorwaarden vervuld voor een adequate uitvoering en handhaving van het externe veiligheidsbeleid rond buisleidingen en zijn verantwoordelijkheden voor ieder helder;
- Uiterlijk in 2015 zijn alle niet-aanvaardbare veiligheidssituaties opgelost.

Met het opstellen van een nieuwe Circulaire Buisleidingen is gestart. Dit naar aanleiding van nieuwe inzichten in de benodigde veiligheidsafstanden ten opzichte van hoofdtransportleidingen van bijvoorbeeld gas.

4. Crisissituaties

Voor het *beheersen van crisissituaties* geldt de Wet Rampen en Zware Ongevallen (WRZO). De WRZO geeft de organisatie en taken van de verschillende hulpverleningsorganisaties bij rampen. Van daaruit worden ook ruimtelijke plannen en milieuvergunningen gezien met het doel effecten van ongevallen te beperken (pro actie en preventie).

Bijlage 2: Samenvatting Provinciaal beleid

Doelstelling en kernpunten

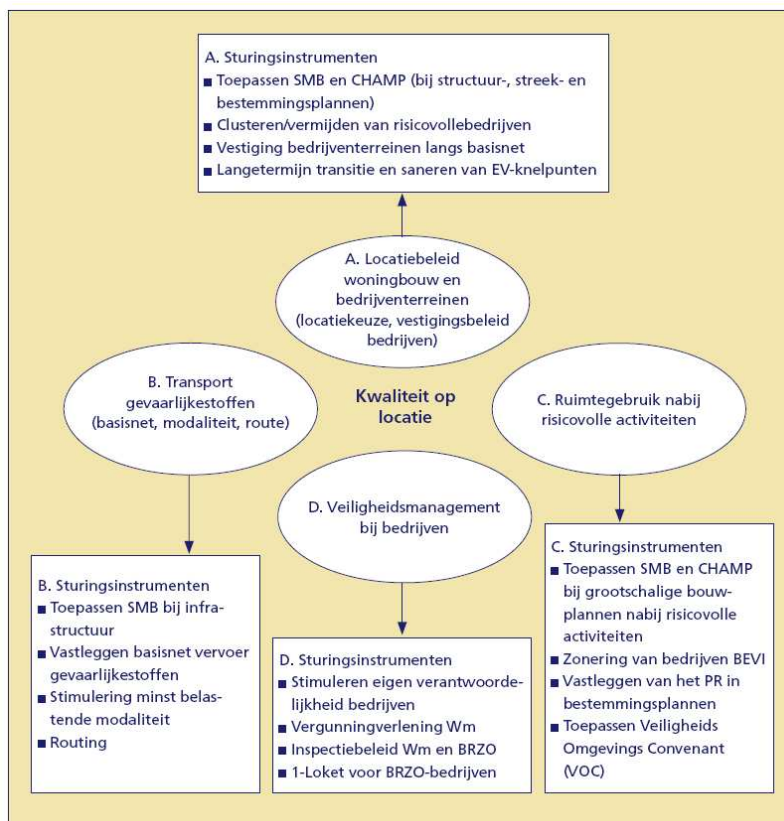
De Provincie Zuid-Holland heeft in juli 2006 de nota "Risico's in balans" vastgesteld, waarin het Provinciale beleid externe veiligheid is vastgelegd. De nota bevat tevens de uitwerking van dit beleid voor de regio Rijnmond. Deze nota schetst een beeld van de regionale en interregionale discussies die over externe veiligheid moeten worden gevoerd door verantwoordelijke partijen, en van de keuzes die moeten worden gemaakt op het gebied van externe veiligheid in relatie tot de vestiging van bedrijven, woningbouw en infrastructuur voor het transport voor gevaarlijke stoffen. De nota is het kader voor het beleidsveld externe veiligheid voor de gehele Provincie en moet op lokaal of regionaal niveau verder worden uitgewerkt en toegesneden op de situatie binnen die gemeenten en regio's. Ook voor deze omgevingsvisie voor Midden-Holland vormt de Provinciale visie het achterliggende kader.

De kernpunten van de Provinciale visie zijn:

- Ontstaan van nieuwe knelpunten vermijden
- Bedrijven eigen verantwoordelijkheid geven
- Bestaande knelpunten saneren
- Zorgvuldig communiceren over risico's
- De kwaliteit van hulpverlening bevorderen

Sturingsinstrumenten

Om sturingsinstrumenten aan te reiken die bijdragen aan het verwezenlijken van de bovenstaande kernpunten, zijn in "Risico's in balans" vier domeinen onderscheiden die bepalend zijn voor externe veiligheid. Met andere woorden zijn dit de "knoppen" waaraan gedraaid kan worden om het externe veiligheidsbeleid vorm te geven. Het idee achter deze aanpak is dat met behulp van gebiedsgericht milieubeleid de veiligheidssituatie en ruimtelijke kwaliteit op locatie aangepakt kan worden ("kwaliteit op locatie"). In onderstaande figuur worden deze vier domeinen uiteengezet.



Figuur: Sturing van kwaliteit op locatie (bron: Risico's in balans)

Toelichting sturingsinstrumenten**A. Locatiebeleid voor woningen en bedrijven (locatiekeuze, vestigingsbeleid bedrijven)**

We streven ernaar nieuwe EV-knelpunten te voorkomen. Dat betekent dat nieuwe bedrijfsterreinen met risicovolle activiteiten bij voorkeur worden gevestigd langs het basisnet; woningbouw juist niet. Als veiligheidsnormen verzwakt worden, kunnen bedrijven die al een vergunning hebben zich beroepen op eerder verworven rechten. Wanneer dat vervolgens EV-knelpunten oplevert, kunnen die alleen opgelost worden door overleg, het afsluiten van convenanten en (financiële) compensatie. Dit geldt ook voor bestaande EV-knelpunten.

B. Transport van gevaarlijke stoffen (stimuleren modaliteitskeuze, basisnet en routing)

In het kader van de nota Vervoer Gevaarlijke Stoffen (NVGS) werkt het Rijk momenteel aan een basisnet voor het vervoer van gevaarlijke stoffen in combinatie met routing. Langs het basisnet geldt een bebouwingsvrije zone en een zone met beperkingen waarover lokale afweging en besluitvorming plaatsvindt. In de visienotitie is een kaart opgenomen die voor de lange termijn de hoofdstructuur weergeeft voor het vervoer van gevaarlijke stoffen. In de filosofie van het basisnet wordt onderscheid gemaakt tussen:

- routes waar de prioriteit ligt bij transport en waar voldoende 'veiligheidsruimte' zal worden geborgd;
- routes waar een afweging plaatsvindt tussen transport en ruimtelijke ontwikkelingen (veelal maatwerk).
- routes waar de prioriteit ligt bij ruimtelijke ontwikkeling en het transport van gevaarlijke stoffen niet is toegestaan of zo veel mogelijk wordt beperkt;

Hoe het basisnet in Zuid-Holland er gaat uitzien, wordt voor een groot deel bepaald door de (on)mogelijkheden van het vervoer van gevaarlijke stoffen door tunnels. Wij zouden graag zien dat de uitgangspunten van het tunnelbeleid onderzocht worden waarbij verschillende scenario's worden afgezet tegen de huidige technische kennis.

C. Ruimtegebruik nabij risicovolle activiteiten.

Het is de bedoeling dat bestemmingsplannen in een vroeg stadium getoetst worden aan het EV-beleid. De Milieu Effect Rapportage(MER) en de CHAMP-methodiek (voor verantwoording van het groepsrisico) zijn goede instrumenten om (grootschalige) ruimtelijke plannen in de buurt van risicovolle activiteiten in een vroeg stadium te toetsen aan veiligheidsrisico's. Na invoering van de gewijzigde Wet op de Ruimtelijke Ordening zullen bouwplannen direct getoetst worden aan de norm voor het plaatsgebonden risico (PR). Het groepsrisico (GR) stelt geen harde norm. De weging van het groepsrisico behoort tot de lokale beleidsruimte. De eisen die voor het verantwoordingsproces gelden, staan in de CHAMP-notitie. Vanuit het BEVI bestaat de mogelijkheid om zones vast te stellen rond bedrijfslocaties. Hiermee wordt de scheiding tussen risicovolle activiteiten en kwetsbare bestemmingen ook voor de toekomst geborgd.

D. Veiligheidsmanagement bij bedrijven.

Veiligheid binnen en rond bedrijven is in eerste instantie de verantwoordelijkheid van die bedrijven zelf. De overheid stelt voorwaarden (via vergunningverlening) en ziet er op toe dat regels nageleefd worden. Voor het inspectie- en handhavingbeleid bij BRZO-bedrijven geldt een één-loketbeleid (milieudienst, brandweer). Uiteraard heeft ook de overheid haar verantwoordelijkheid via haar rol in (brand-) preventie en rampenbestrijding.

Naast de bovenstaande sturingsaanpak zijn er nog twee onderdelen van de Provinciale visie die hier toelichting behoeven. Dit zijn (1) de methodiek voor het onderbouwen van bestuurlijke keuzen (de CHAMP-methodiek die in twee van de bovengenoemde domeinen kan worden aangewend), en (2) de acties die het bevoegd gezag kan nemen om knelpunten in de externe veiligheid op te lossen (RCSM). In het onderstaande wordt hier nader op ingegaan.

CHAMP

Om gemeenten een gereedschap aan te reiken voor het onderbouwen van bestuurlijke keuzen rond het groepsrisico, evenals om deze afwegingen anders te organiseren, heeft de Provincie Zuid-Holland de CHAMP-methodiek ontwikkeld. Deze methodiek kan worden toegepast bij het locatiebeleid voor woningen en bedrijventerreinen (domein A) en bij het afwegen en sturen van het ruimtegebruik nabij risicovolle activiteiten (domein C). Het uitgangspunt van CHAMP is dat gemeenten de ruimte hebben om zelf de afwegingen te maken, mits dit op een verantwoorde manier gebeurt. Deze methode levert hier een bijdrage aan.

De letters CHAMP staan voor de verschillende plichten die gemeenten hebben binnen het traject dat loopt van risicoberekening, via bestuurlijke afweging rond het risico, tot aan het uiteindelijke besluit. Dit zijn de volgende plichten:

Plichten: CHAMP

Communicatie	Over de aanwezige risico's, zowel in de huidige situatie als in de toekomstige geplande situatie, zal door de bron (bedrijf/vervoerder) en/of het bevoegd gezag gecommuniceerd moeten worden met de omgeving. Dit betreft iedereen binnen het effectgebied van de activiteit.
Horizon	Kijk bij het maken van plannen en het afwegen van risico's ten minste 10 jaar vooruit naar toekomstige ontwikkelingen in de omgeving.
Anticipatie	Neem maatregelen die het effect van een mogelijk incident beperkt houden. Denk hierbij aan een slimme inrichting van het gebied (effectmaatregelen), het bevorderen van zelfredzaamheid, het nemen van bronmaatregelen.
Motivatie	Verklaar waarom een risicoveroorzakende activiteit noodzakelijk is op een plaats, of waarom grote concentraties van mensen nabij die locatie noodzakelijk zouden zijn.
Preparatie	Wees goed voorbereid op een incident of ramp, door een rampenbestrijdingsplan (of iets soortgelijks) en een bijbehorend oefeningsprogramma op te zetten.

RCSM

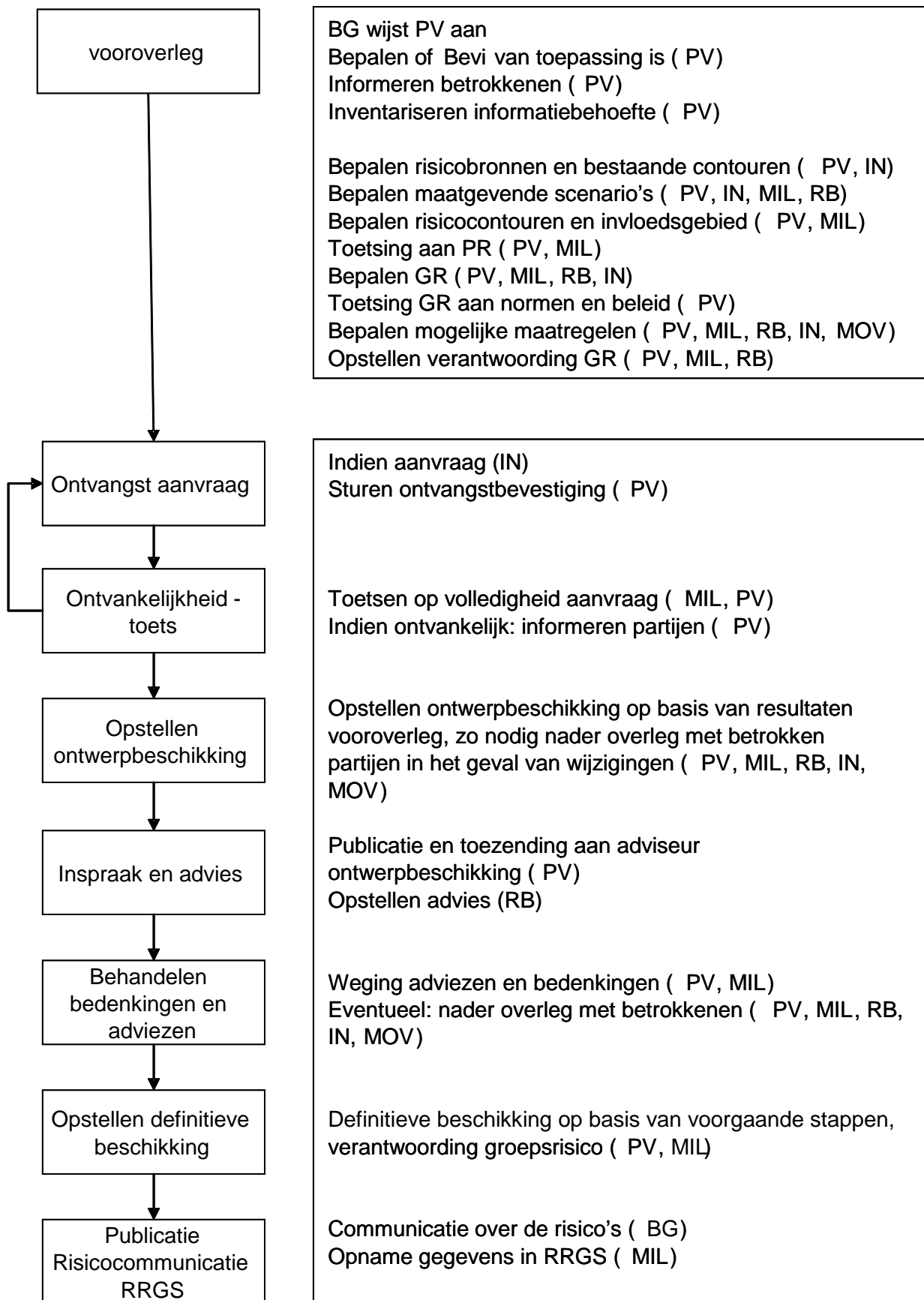
Een tweede instrument dat de Provincie aanreikt voor de uitvoering en vormgeving van het externe veiligheidsbeleid is de "veiligheidsladder" RCSM. RCSM is een verzameling van vier typen acties die het bevoegd gezag kan aanwenden om nieuwe EV-knelpunten tegen te gaan. Deze acties worden in afnemende volgorde van voorkeur weergegeven, vanuit het idee dat aan brongericht maatregelen de voorkeur wordt gegeven ten opzicht van effectgerichte maatregelen. Deze veiligheidsladder ziet er als volgt uit:

Veiligheidsladder: RCSM

Reduceren	Reduceren van risico's bij het bedrijf of tijdens het transport, onder meer door "slimmer ontwerpen".
Clusteren	Clusteren van risicovolle activiteiten door onder meer gericht locatiebeleid voor bedrijfsterreinen, en het bij elkaar brengen van productie en gebruikt van gevaarlijke stoffen.
Scheiden	Scheiden van kwetsbare en niet- kwetsbare bestemmingen, door gericht locatiebeleid en het realiseren van voldoende afstand tussen risicobron en kwetsbare bestemmingen.
Maatregelen	Maatregelen bij de "ontvanger", zoals het aanbrengen van aanvullende constructieve voorzieningen ter bescherming tegen effecten, en het bevorderen van zelfredzaamheid.

De instrumenten RCSM en CHAMP kunnen, in samenhang met de normstelling uit het BEVI en de Circulaire Normering risico's transport van gevaarlijke stoffen worden vertaald naar een regionale aanpak van externe veiligheid. In de volgende paragrafen wordt hier nader op ingegaan.

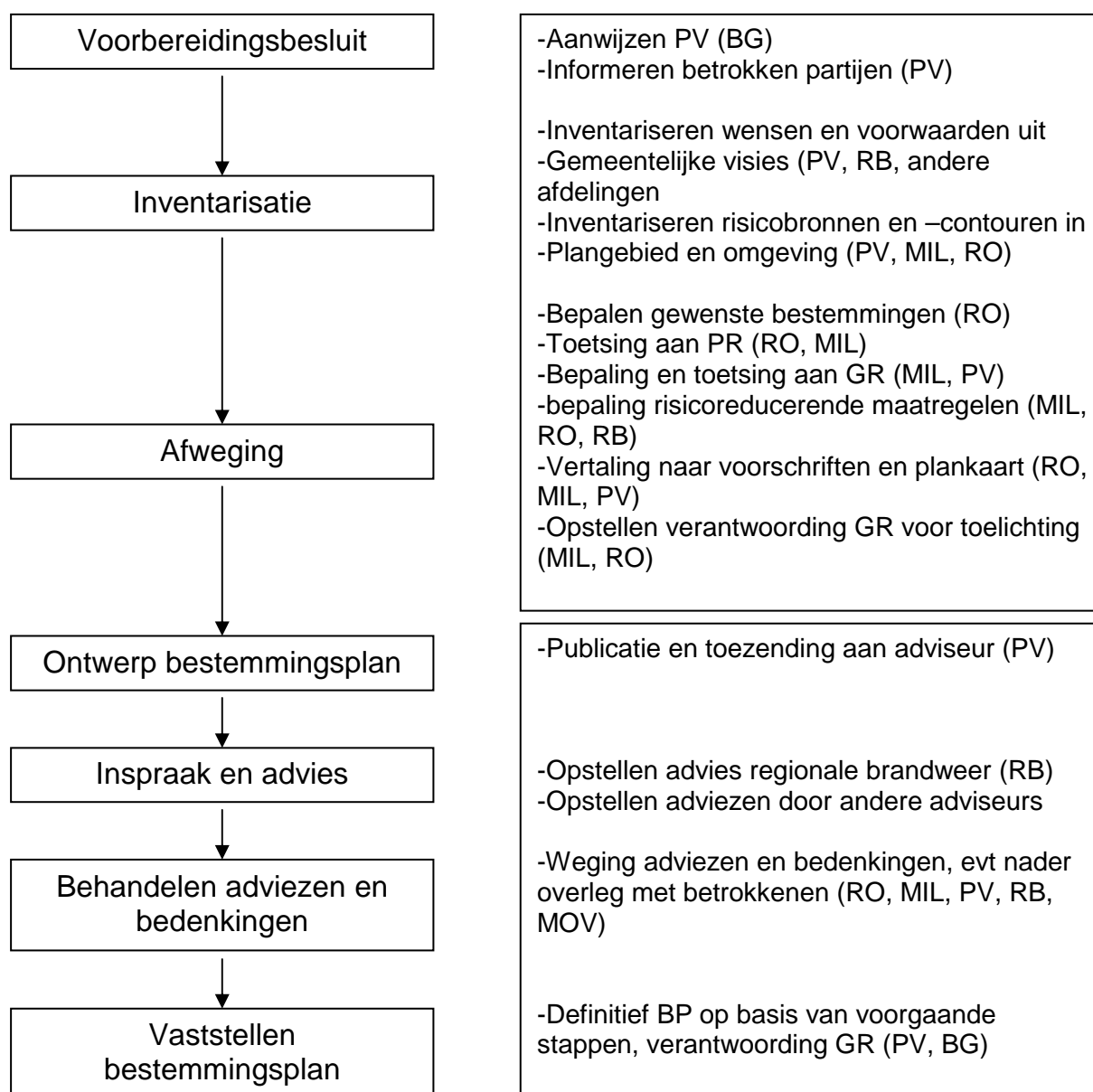
Bijlage 3: Proces vergunningverlening



Opmerkingen:

- Meestal begint een vergunningverleningsproces met een vooroverleg, zeker als het gaat om de meer complexe inrichtingen. Het vooroverleg is erop gericht te komen tot een ontvankelijke aanvraag, dat wil zeggen een aanvraag die voldoet aan de wettelijke eisen en die naar alle waarschijnlijkheid zal leiden tot een positieve beschikking. Het is in deze fase dat er overleg plaatsvindt over de benodigde informatie voor het kunnen beoordelen van de vergunningaanvraag. Het is echter niet verplicht om een vooroverleg te hebben. Een initiatiefnemer kan ervoor kiezen direct en zonder vooroverleg een aanvraag in te dienen. Is deze aanvraag ontvankelijk, dan zal deze in behandeling moeten worden genomen. De processtappen die nu zijn aangegeven in het vooroverleg vallen dan in de fase van het opstellen van de ontwerpbeschikking.
- In het processchema zijn de rollen aangegeven die in hoofdstuk 5 zijn aangeduid. Waar deze rollen in een gemeente worden uitgevoerd zal per gemeente verschillen. Het schema zal daarom moeten worden vertaald naar de situatie in de eigen gemeente.
- Het slot van het proces is het publiceren van de beschikking. Deze beschikking moet gemotiveerd zijn onder andere op het punt van het groepsrisico: gemotiveerd moet worden waarom het groepsrisico of de toename ervan acceptabel is. Zoals in hoofdstuk 6 is aangegeven zal hier ook in de risicocommunicatie aandacht aan moeten worden besteed.
- Punt van aandacht na het verlenen van de vergunning is het opnemen van de gegevens over de inrichting in het RRGs. De inrichting wordt dan vervolgens opgenomen op de Provinciale risicokaart.

Bijlage 4: inpassen EV in bestemmingsplanprocedure



Opmerkingen:

- Het voorbereidingsbesluit is het moment dat alle ontwikkelingen in het plangebied worden bevroren en er een begin wordt gemaakt met het opstellen van het nieuwe bestemmingsplan. In deze fase wordt ook bepaald wie het procesverantwoordelijke is. Dat kan de afdeling RO van de gemeente zijn, een intern of extern projectbureau of de Milieudienst.
- Het processchema richt zich op de EV-aspecten in de bestemmingsplanprocedure. In een dergelijke RO-procedure spelen vele belangen een rol. In die zin zijn ook de taakvelden Verkeer en Vervoer, Economische Zaken, Juridische Zaken etc. bij het proces betrokken.
- In het processchema zijn de rollen aangegeven die in hoofdstuk 5 zijn aangeduid. Waar deze rollen in een gemeente worden uitgevoerd zal per gemeente verschillen. Het schema zal daarom moeten worden vertaald naar de situatie in de eigen gemeente.
- De afwegingsfase is een cyclisch proces. Steeds zal moeten worden gezien hoe de eventuele maatregelen uitpakken voor het groepsrisico en het plaatsgebonden risico. Pas als hieruit een voorstel komt dat voldoet aan de wensen, eisen en randvoorwaarden kan worden overgegaan naar de volgende fase.

Zodra het BP door de gemeenteraad is vastgesteld, volgt nog een proces van goedkeuring door de Provincie. Dit is niet in het processchema opgenomen. De Provincie zal nagaan of de risico's goed zijn ingeschat en of de verantwoording van het GR goed is gebeurd.

Bijlage 5: Begrippenlijst

Begrip	Toelichting
Basisnet	<p>Bij het vervoer van gevaarlijke stoffen spelen belangen op het gebied van vervoer, ruimtelijke ontwikkeling en veiligheid een grote rol. Er zijn steeds meer ontwikkelingen in Nederland zichtbaar die zorgen voor spanning tussen deze belangen. Met het doel een duurzaam evenwicht te creëren tussen het vervoer van gevaarlijke stoffen, ruimtelijke ontwikkelingen en veiligheid is het Basisnet ontstaan: een project dat het ministerie van Verkeer en Waterstaat samen met onder andere het ministerie van VROM, gemeenten, provincies en bedrijfsleven uitvoert. Het Basisnet bestaat uit drie kaarten waarop bestaande spoor-, vaar- en rijkswegen onderverdeeld zijn in drie categorieën routes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Routes waar het vervoer van gevaarlijke stoffen geen beperkingen krijgt opgelegd, maar waar wel ruimtelijke beperkingen gelden. • Routes waar zowel beperkingen voor het vervoer als voor de ruimtelijke ontwikkeling gelden. • Routes waar alleen beperkingen voor het vervoer zijn. <p>Het Basisnet wordt vastgelegd in regelgeving.</p>
Beperkt kwetsbaar object	<p>Onder een 'beperkt kwetsbaar object' wordt verstaan:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1° verspreid liggende woningen van derden met een dichtheid van maximaal twee woningen per hectare; 2° dienst- en bedrijfswoningen van derden; kantoorgebouwen en hotels met een bruto vloeroppervlak van minder of gelijk aan 1500 m² per object; restaurants, voor zover hierin geen grote aantallen personen gedurende een groot gedeelte van de dag aanwezig plegen te zijn; winkels met een totaal bruto vloeroppervlak van minder of gelijk aan 2000 m², voor zover zij geen onderdeel uitmaken van een complex waarin meer dan 5 winkels zijn gevestigd, waarvan het gezamenlijk bruto oppervlak meer dan 1000 m² bedraagt en waarin een supermarkt, hypermarkt of warenhuis is gevestigd; sporthallen, zwembaden en speeltuinen; sport- en kampeerterreinen en terreinen bestemd voor recreatieve doeleinden, voor zover zij niet bestemd zijn voor het verblijf van meer dan 50 personen gedurende meerdere aaneengesloten dagen; bedrijfsgebouwen, voor zover zij geen gebouwen zijn waarin grote aantallen personen gedurende een groot gedeelte van de dag aanwezig plegen te zijn zoals: <ul style="list-style-type: none"> - kantoorgebouwen en hotels met een bruto oppervlak van meer dan 1500 m² per object; - complexen, waarin meer dan 5 winkels zijn gevestigd en waarvan het gezamenlijk vloeroppervlak meer dan 1000 m² bedraagt, en winkels met een totaal oppervlak van meer dan 2000 m² per object, voor zover in die complexen of in die winkels een supermarkt, hypermarkt of warenhuis is gevestigd; objecten die met de onder a tot en met e en g genoemd 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 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.' <p>(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.)</p>
BEVI	<p>Het Besluit externe veiligheid inrichtingen (BEVI) legt veiligheidsnormen op aan bedrijven die een risico vormen voor personen buiten het bedrijfsterrein. Bijvoorbeeld chemische fabrieken, LPG-tankstations en spoorwegemplacementen waar goederentreinen met gevaarlijke stoffen rangeren. Deze bedrijven verrichten soms risicovolle activiteiten dichtbij huizen, ziekenhuizen, scholen of winkels. Het besluit verplicht gemeenten en Provincies wettelijk vanaf de inwerkingtreding van het besluit bij het verlenen van milieuvergunningen en het maken van ruimtelijke besluiten met externe veiligheid rekening te houden. Het besluit is - op enkele onderdelen na - op 27 oktober 2004 in werking getreden.</p>
Bevoegd gezag	<p>Het bevoegd gezag is de overheidsorganisatie die verantwoordelijk is voor de naleving van bepaalde wetgeving. In de regel is de gemeente of de Provincie het bevoegd gezag, maar een waterschap, of een ministerie kunnen ook bevoegd gezag zijn. Deze verantwoordelijkheid kan bestaan uit afgeven van vergunningen, maar ook uit handhaving en het vaststellen van een ruimtelijk besluit. Beheerders van (water)wegen, concessiehouders van buisleidingen en bedrijven zijn echter op de eerste plaats zelf verantwoordelijk voor de veiligheid en naleven van regels.</p>

BRZO	Besluit Risico Zware Ongevallen: het voorkomen van zware ongevallen met gevaarlijke stoffen en het beperken van de gevolgen daarvan voor mens en milieu.
Buisleiding	Transport van gevaarlijke stoffen kan ook plaatsvinden door buisleidingen (pijpleidingen). Voorbeelden zijn: hoge- en middendruk aardgasleidingen (regionale en (inter-)nationale aardgasleidingen) en leidingen voor transport van chemische – soms ook giftige – vloeistoffen of gassen. Meestal gaat het om ondergrondse leidingen.
Categoriale inrichtingen	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 geen QRA te worden uitgevoerd. Uitsluitend voor categoriale inrichtingen die door de Minister van VROM zijn aangewezen (op grond van artikel 4, zesde lid van het Besluit) mag van de vaste afstanden worden afgeweken. Voor deze inrichtingen mag op grond van een risicoberekening een kleinere afstand worden aangehouden. Daarbij moet het bevoegde gezag letten op de aard van de gevaarlijke stoffen in de inrichting en de toegepaste maatregelen. De Minister heeft voor die categorieën wel een minimum aan te houden afstand vastgesteld.
Circulaire RNVGS (risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen)	De circulaire RNVGS legt interim veiligheidsbeleid vast rondom transportroutes en is vormt de basis voor toekomstige wetgeving. In de circulaire wordt aansluiting gezocht bij de normstellingen en grenswaarden, zoals gehanteerd in het BEVI
CPR	De CPR (Commissie Preventie van Rampen door Gevaarlijke Stoffen) heeft in diverse publicaties richtlijnen beschreven die veelvuldig worden gebruikt bij vergunningverlening en algemene regels op grond van de Wet Milieubeheer (8.40 AMvB's). De Commissie Preventie van Rampen door Gevaarlijke Stoffen is vervangen door de onafhankelijke adviesraad Gevaarlijke Stoffen en de CPRrichtlijnen worden omgezet naar de Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen (PGS). - PGS 15 (voormalige CPR 15-1): Opslag gevaarlijke stoffen in emballage; opslag van vloeistoffen en vaste stoffen (0-10 ton). - PGS 15 (voormalige CPR 15-2): Opslag gevaarlijke stoffen, gevaarlijke afvalstoffen en bestrijdingsmiddelen in emballage, opslag van grote hoeveelheden (vanaf 10 ton). - PGS 15 (voormalige CPR 15-3): Opslag van bestrijdingsmiddelen in emballage (vanaf 400 kg).
Cumulatie	Er is sprake van cumulatie als een (beperkt) kwetsbaar object is gelegen binnen de invloedssfeer van twee of meer risicovolle bedrijven.
Domino-effect	Er is sprake van een domino-effect als bijvoorbeeld een explosie binnen één bedrijf, een explosie bij een ander bedrijf veroorzaakt.
Externe veiligheid	Onder externe veiligheid verstaat men het beheersen van risico's die voortvloeien uit de opslag, productie, het gebruik en vervoer van gevaarlijke stoffen. Externe veiligheid wordt in beeld gebracht op basis van de kans om buiten een inrichting te overlijden als rechtstreeks gevolg van een ongewoon voorval binnen die inrichting waarbij een gevaarlijke stof betrokken is
fN-curve	Een (dubbellogaritmische) grafiek, waarin de frequentie (f) van optreden wordt uitgezet tegen het aantal slachtoffers (N). Deze fN-curve wordt gebruikt voor het inzichtelijk maken van het groepsrisico. Zie bijlage 1 voor verdere toelichting
Geprojecteerd object	Nog niet aanwezig object dat op grond van het voor het betrokken gebied geldende ruimtelijke besluiten toelaatbaar is. Het Besluit vertaalt het plaatsgebonden risico (PR) naar een vaste afstand vanaf een referentiepunt (de risicobron) waarbinnen eisen gesteld worden aan de aanwezigheid van bebouwing. Het betreft hier zowel reeds aanwezige bebouwing als bebouwing die nog niet aanwezig is maar wel volgens het geldende ruimtelijke besluiten is toegestaan.
Gevaarlijke stof	Een stof 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 (Wms) of een gevaarlijke stof als bedoeld in artikel 1, onder b, van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen (Adr). Een stof die op grond van de Adr niet en op grond van de Wms wel als een gevaarlijke stof wordt beschouwd, valt dus onder de werking van het Besluit externe veiligheid inrichtingen. Het kan gaan om explosiegevaar, brand, giftigheid of radioactiviteit.
Grenswaarde	Een grenswaarde geeft de kwaliteit aan die op het aangegeven tijdstip moet zijn bereikt en die, waar zij aanwezig is, ten minste moet worden instandgehouden. Bij het begrip grenswaarde hoort de term 'in acht nemen'. De term 'in acht nemen' betekent dat die waarde niet mag worden overschreden.
Groepsrisico (GR)	Het groepsrisico drukt de kans per jaar uit dat een groep mensen (minimaal 10) overlijdt als direct gevolg van een ongeval met gevaarlijke stoffen in een inrichting. Het groepsrisico houdt rekening met een dichtheid van het daadwerkelijke aantal personen per hectare rondom een risicovolle inrichting. De basisstelling is dat hoe meer personen zich per hectare in het schadegebied van een inrichting waar een ongeval met gevaarlijke stoffen heeft plaatsgevonden bevinden, hoe groter het aantal (potentiële) slachtoffers is. Het groepsrisico kan worden weergegeven in een grafiek met op de horizontale as het aantal dodelijke slachtoffers en op de verticale as de cumulatieve kansen per jaar op ten minste dat aantal slachtoffers, de zogenaamde fN-curve.
Inrichting	Elke door de mens bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was, ondernomen bedrijvigheid die binnen een zekere begrenzing pleegt te worden verricht. In de praktijk wordt in plaats van 'inrichting' vaak gesproken van 'bedrijf'
Invloedsgebied	Het invloedsgebied is het gebied waarin volgens de Regeling externe veiligheid inrichtingen (Revi) personen worden meegeteld voor de berekening van het groepsrisico van categoriale inrichtingen. Het invloedsgebied voor het groepsrisico is het gebied gelegen tussen de

	<p>risicovolle inrichting en de 1% letaliteitsgrens. In afwijking hiervan geldt voor LPG-tankstations, PGS 15-bedrijven (voormalige CPR15-2) en NH₃-koelinstallaties vastgestelde waarden voor de grootte van het invloedsgebied. De effecten van een mogelijk incident reiken echter vaak veel verder dan de 1% letaliteitsgrens. Denk hierbij aan slachtoffers met eerste- en tweedegraads brandwonden. De regionale brandweer kijkt in haar advies verder dan de 1% letaliteitsgrens. De regionale brandweer adviseert immers op de mogelijkheden tot voorbereiding van bestrijding en beperking van de omvang van een ramp of zwaar ongeval. De beperking van de ramp wordt hierbij vooral bepaald door de mogelijkheid om nog levende slachtoffers te redden. Een groot deel van die slachtoffers BEVIndt zich mogelijk buiten de 1% letaliteitsgrens. De regionale brandweer heeft immers ook taken op basis van de Brandweerwet 1985 en de Wet rampen en zware ongevallen (Wrzo).</p>
Kwetsbaar object	<p>De wetgeving verdeelt gevoelige objecten in beperkt kwetsbare en kwetsbare objecten. Deze verdeling is gemaakt om bepaalde groepen mensen in het bijzonder te beschermen. Dit onderscheid resulteert in een aantal criteria en anderzijds in met naam genoemde objecten. De norm voor het plaatsgebonden risico is voor kwetsbare objecten een grenswaarde en voor beperkt kwetsbare objecten een richtwaarde. Kwetsbare objecten zijn:</p> <ol style="list-style-type: none"> woningen, niet zijnde verspreid liggende woningen van derden met een dichtheid van maximaal twee woningen per hectare of dienst- en bedrijfswoningen van derden; gebouwen bestemd voor het verblijf, al dan niet gedurende een gedeelte van de dag, van minderjarigen, ouderen, zieken of gehandicapten, zoals: <ol style="list-style-type: none"> ziekenhuizen, bejaardenhuizen en verpleeghuizen scholen gebouwen of gedeelten daarvan, bestemd voor dagopvang van minderjarigen gebouwen waarin grote aantallen personen gedurende een groot gedeelte van de dag aanwezig plegen te zijn, zoals kantoorgebouwen en hotels met een bruto vloeroppervlak van meer dan 1500 m² per object; 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 object, voor zover in die complexen of in die winkels een supermarkt, hypermarkt of warenhuis is gevestigd; kampeerv- en andere recreatierreinen bestemd voor het verblijf van meer dan 50 personen gedurende meerdere aaneengesloten dagen van het jaar. <p>Buitengebied als tuinen etc. wordt ook als kwetsbaar beschouwd. (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.)</p>
Letaal	Dodelijk
MER	Milieu Effect Rapportage
MILO	Milieukwaliteit in de leefomgeving: gebiedsgericht milieubeleid. In woongebieden kunnen andere milieunormen worden gehanteerd dan bij bedrijventerreinen.
Most credible accident	Het ongeval die de grootste bijdrage leverde aan het plaatsgebonden risico. De combinatie van kansen op en gevolgen van ongevallen is bepalend voor de grootste bijdrage aan het plaatsgebonden risico
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 moet worden uitgevoerd. Deze inrichtingen worden ook wel aangeduid als 'QRA-inrichtingen'.
Nota VGS	De nota 'Vervoer gevaarlijke stoffen' geeft het beleid rond risico's gerelateerd aan het vervoer van gevaarlijke stoffen over de weg, het water, via de lucht (uitgezonderd externe veiligheid luchthavens) en over het spoor. Het vervoer van gevaarlijke stoffen door buisleidingen maakt geen deel uit van deze nota.
Oriëntatiewaarde	De norm voor het groepsrisico geldt als oriëntatiewaarde. Het bevoegde gezag mag hiervan afwijken als daar gewichtige redenen (motivatiebeginsel) voor zijn. In de motivering gaat het vooral om het uitleggen en toegankelijk maken van de belangenafweging. Dat wil zeggen dat de afweging begrijpelijk is en dat de redenering, waarom er wel of niet wordt afgeweken kan worden, inzichtelijk is.
PGS	Zie CPR
Plaatsgebonden risico (PR)	Bij het plaatsgebonden risico gaat het om de kans per jaar gemiddeld dat een persoon op een bepaalde geografische plaats in de directe omgeving van een inrichting overlijdt als rechtstreeks gevolg van een ongeval met gevaarlijke stoffen in die inrichting. Uitgangspunt is dat deze persoon onbeschermd en permanent op die plaats aanwezig is. Het plaatsgebonden risico is aan te geven met het tekenen van een risicocontour om de inrichting. Het BEVI stelt de eis dat in de contour van 10 ⁻⁶ per jaar rondom de risicovolle inrichting geen kwetsbare functies mogen voorkomen. In de contour van 10 ⁻⁵ per jaar mogen zich geen beperkt kwetsbare functies bevinden.
QRA	<i>Quantitative Risk Analysis</i> In het Nederlands wordt gesproken over een Kwantitatieve Risico Analyse, in de regel afgekort als QRA. Een QRA is een risicoberekening veelal voor activiteiten met gevaarlijke stoffen. Ook voor andere activiteiten zoals windturbines of luchthavens kunnen risicoberekeningen worden uitgevoerd. Een QRA heeft één of meerdere contouren als resultaat, conform de richtlijnen van PGS 3 (voormalige CPR 18).
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. Bij het begrip richtwaarde hoort de term 'rekening houden met'. De term 'rekening houden met' houdt in dat slechts om gewichtige redenen van die waarde mag worden afgeweken.

	Richtwaarde is een wettelijk begrip en heeft – in tegenstelling tot een oriëntatiewaarde – een juridische status!
Risico	Het risico van gevaarlijke activiteiten wordt onderverdeeld in twee aspecten, namelijk in kansen en effecten: <ul style="list-style-type: none"> • kans: de berekende kans dat een bepaald ongeval of een ramp zich voordoet. Deze kans wordt gecombineerd met de kans dat er mensen door het ongeval overlijden. Op de risicokaart kunnen deze kansen soms in de vorm van risicocontouren worden weergegeven; • effect: wanneer er een ongeval of een ramp gebeurt, heeft dat in een bepaald gebied effecten. Op de risicokaart kan dit effectgebied aangegeven worden.
Risicocontour	Een risicocontour geeft aan hoe hoog in de omgeving de overlijdenskans is door een ongeval met een risicobron. Deze contourlijnen kan men vergelijken met de gewone hoogtelijnen op een kaart: Binnen de contour is het risico groter, buiten de contour is het risico kleiner.
Risicoregister (RRGS)	Zowel het ministerie van BZK als het ministerie van VROM zijn in 2002 begonnen met het in beeld brengen van de risico's in de leefomgeving van de burger. Het risicoregister is een landelijk register waarin in opdracht van VROM risicosituaties met gevaarlijke stoffen zijn vastgelegd. In het register staan alle bedrijven die giftige, brandbare, explosieve en nucleaire stoffen verwerken of opslaan. Het register is een van de actiepunten van de overheid na de vuurwerkramp in Enschede (op 13 mei 2000). Het ministerie is bezig met het verplicht stellen voor bevoegd gezag om het risicoregister in te vullen en actueel te houden.. Voor de inrichtingen waarvoor de gemeente bevoegd gezag is, krijgt deze de verantwoordelijkheid om de gegevens in te voeren en actueel te houden.
RNVGS	Risico Normering Vervoer Gevaarlijke Stoffen: het huidige vigerende beleid voor EV en het transport van gevaarlijke stoffen. Geactualiseerd in de Circulaire RNVGS, vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Nota VGS (Nota Vervoer Gevaarlijke Stoffen)
Route gevaarlijke stoffen	Gemeenten zijn bevoegd om routes voor vervoer van gevaarlijke stoffen vast te stellen. Hierover moet het transport van gevaarlijke stoffen plaatsvinden (routeplichtige transporten).
Scenario	Als er een ernstig ongeval plaatsvindt, hangt de afloop vaak af van wisselende omstandigheden. Dus een ongeval kan volgens verschillende scenario's verlopen. Bij het onderzoek naar de risico's (PR en GR) worden daarom diverse scenario's verwerkt. In de scenario's wordt ook rekening gehouden met weersomstandigheden die van invloed kunnen zijn, bijvoorbeeld de wind.
Slachtoffer	Slachtoffers zijn de personen die gewond zijn geraakt of zijn overleden als gevolg van een ongeval of ramp.
Worst case scenario	Het ongeval resulterend in de meest negatieve gevolgen denkbaar.
Zelfredzaamheid	Zelfredzaamheid geeft aan in welke mate de aanwezigen in het effectgebied in staat zijn om zichzelf op eigen kracht in veiligheid te brengen. Daarnaast wordt ook steeds meer gesproken over "redzaamheid" (de ander in veiligheid brengen). De advisering kan zich hier richten op de voorlichting en de alarmering ter verhoging van de zelfredzaamheid. Onlangs is het onderzoek verschenen van het COT en de Regionale Brandweer Amsterdam e.o.: "Zelfredzaamheid van burgers bij rampen en zware ongevallen"

Bijlage 6: Literatuurlijst

- Besluit Externe Veiligheid Inrichtingen (BEVI), Ministerie van VROM, 2004
- Circulaire buisleidingen hoogdruk aardgastransport, 1984
- Circulaire K1, K2, K3 buisleidingen, 1991
- Circulaire Risico Normering Vervoer Gevaarlijke Stoffen (RNVGS), Ministerie van V&W, 2004
- Consequentieonderzoek, Ministerie van V&W, 2005
- Evaluatie RNVGS, Ministerie van V&W, 2005
- Handleiding Externe Veiligheid Inrichtingen, Infomil, december 2005
- Kabinetsstandpunt Ketenstudies, vergaderjaar 2004 – 2005, 27801, nr. 26, 22, 2004
- Leven met risico's, handreiking opstellen veiligheidsvisie, DCMR, februari 2006
- Nota Mobiliteit, Ministerie van V&W, 2005
- Nota Vervoer Gevaarlijke Stoffen, Ministerie van V&W, eind 2005
- Omgevingsvisie EV Holland Rijnland, oktober 2007
- Omgevingsvisie EV stadsgewest Haaglanden "samen werken aan Externe Veiligheid", juli 2006
- Project anker, Ministerie van V&W, 2005
- Project IPO 008, uniforme invulling adviestaak Regionale Brandweer, 2007
- Realisatiecijfers transport gevaarlijke stoffen 2006, Prorail, 2007
- Regionale Handreiking Milieukwaliteiten 'praktische handvatten om te komen tot lokaal gebiedsgericht milieubeleid' Milieudienst Midden-Holland, juni 2007
- Risico's in Balans, Provinciale visie op Externe Veiligheid met een regionale uitwerking voor het Rijnmondgebied, Provincie Zuid-Holland, juli 2006
- Routing gevaarlijke stoffen Hollands-Midden, Regionale Brandweer Hollands-Midden, 2007
- Ruimte voor expertise, Adviesraad Gevaarlijke Stoffen, 2004
- Toetsingskader EV Spoorzone Dordrecht / Zwijndrecht, TNO, 2004
- Verantwoorde risico's, veilige ruimte, gezamenlijke uitgifte van de Raad voor Verkeer en Waterstaat en VROMraad, 2003
- Verwachtingen vervoer gevaarlijke stoffen over weg en water, AVV, Rijkswaterstaat, 2003
- Visie Regionale brandweer Hollands Midden op EV, Regionale Brandweer Hollands-Midden, 2006
- Wegwijzer risicocommunicatie "Sleutelbos binnen handbereik", IPO, 2006