

Het Besluit Externe Veiligheid Inrichtingen

Juni 2006

Inleiding

Het Besluit Externe Veiligheid inrichtingen (Bevi) betreft nieuwe, complexe regelgeving voor externe veiligheid. Lokale en regionale overheden hebben veel kennis en ervaring nodig om deze regelgeving goed uit te voeren. Daarom wil de VROM-Inspectie (VI) knelpunten tijdig signaleren en toezien op een goede uitvoering. In dit informatieblad wordt toegelicht hoe de VI dit gaat aanpakken. Ook worden de ins en outs van het Bevi nog eens op een rijtje gezet, evenals belangrijke aandachtspunten voor het bevoegd gezag.

Wat is Bevi?

Bevi is het Besluit Externe Veiligheid inrichtingen: het Besluit van 27 mei 2004, houdende milieukwaliteitseisen voor externe veiligheid van inrichtingen milieubeheer, Stb 250. Het besluit is op 27 oktober 2004 in werking getreden. Het Bevi bevat regels om situaties die niet voldoen aan de gestelde richtlijnen (de zogenoemde grenswaarden), binnen een bepaalde termijn (de zogenoemde saneringstermijnen) daaraan wél te laten voldoen. Hierbij is er een onderscheid tussen twee vormen van saneren: urgente saneringen en niet-urgente saneringen.

Wat houdt Bevi in?

Het Bevi stelt grenzen aan het risico dat bedrijven mogen veroorzaken voor hun omgeving (het 'plaatsgebonden risico'). Zo moet er tussen risicovolle bedrijven en woningen een bepaalde afstand blijven, om mensen in de omgeving te beschermen. Daarnaast gaat het besluit in op de kans op een ramp waarbij een groep mensen betrokken is (het 'groepsrisico'). Gemeenten en provincies hebben een verantwoordingsplicht bij besluiten die de kans op een ramp en de mogelijke omvang van een ramp beïnvloeden. In de verantwoording moeten de overheden onder andere aandacht besteden aan zelfredzaamheid en mogelijkheden voor hulpverlening.



Risico's, waarden, termijnen en inwerkingtreding

Plaatsgebonden risico en groepsrisico

Het plaatsgebonden risico (PR) is het risico op een bepaalde plaats, uitgedrukt in de kans per jaar om buiten een inrichting waar gevaarlijke stoffen aanwezig (mogen) zijn te overlijden als rechtstreeks gevolg van een ongeval met die stoffen binnen de inrichting.

Het groepsrisico (GR) is de kans dat een groep personen van ten minste een bepaalde omvang overlijdt door een ongeval waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken, gelet op het aantal mensen dat in de omgeving van een risicovolle activiteit verblijft.

Grenswaarden en richtwaarden

In het Bevi zijn in de eerste plaats grenswaarden vastgelegd voor het plaatsgebonden risico (PR) voor kwetsbare objecten. Hierbij geldt een onderscheid tussen bestaande en nieuwe situaties (een kans van 10^{-5} per jaar, respectievelijk van 10^{-6} per jaar). Een bestaande situatie is een object dat al aanwezig is dat op basis van het geldende bestemmingsplan toelaatbaar is. Ten tweede is in het Bevi een richtwaarde (10^{-6} per jaar) vastgelegd voor het plaatsgebonden risico (PR), voor beperkt kwetsbare objecten.



Van die waarde kan alleen wegens zware belangen worden afgeweken bij het verlenen van een milieuvergunning voor de inrichting voor gevaarlijke stoffen én bij het vaststellen van de ruimtelijke ordeningsbesluiten over de omgeving van zo'n inrichting.

Saneringstermijnen

Het Bevi bevat een saneringsverplichting voor inrichtingen die de wettelijke grenswaarde van het plaatsgebonden risico (PR) overschrijden (artikel 17 en 18). Hierbij is er een onderscheid tussen urgente en niet urgente saneringen.

Bij urgente saneringen moet het bevoegd gezag er vóór 27 oktober 2007 voor zorgen dat het risico voor kwetsbare objecten in de omgeving van de betreffende categorie van inrichtingen voldoet aan de grenswaarde van de PR-contour 10^{-5} per jaar.

Niet urgente saneringen – situaties met een PR-contour tussen de 10^{-5} en 10^{-6} per jaar – moeten vóór 1 januari 2010 zijn uitgevoerd. Voor de categorieën inrichtingen waarvoor de artikelen 17 en 18 later in werking treden moet de sanering gerealiseerd zijn binnen vijf jaar na het in werking treden van artikel 18 (artikel 26).

Inwerkingtreding

De saneringsverplichtingen op basis van het Bevi treden gefaseerd in werking voor de verschillende categorieën inrichtingen. Momenteel is een saneringsverplichting alleen van kracht voor LPG-tankstations en bedrijven die vallen onder het Besluit Risico's Zware Ongevallen (Brzo). Voor de andere categorieën van inrichtingen is de saneringsparagraaf uit het Bevi nog niet in werking getreden. Daarom is het bevoegd gezag op grond van het Bevi nog niet verplicht te saneren. Ook de afstanden voor bestaande categoriale inrichtingen zijn alleen vastgesteld voor LPG-stations.

Naar verwachting zal het ministerie van VROM medio 2006/2007 saneringsafstanden vaststellen voor de verschillende categoriale inrichtingen. Dit zal gebeuren in drie fasen:

- medio 2006: ammoniak koelinstallaties, lpg tussen 10^{-5} en 10^{-6} en spoorwegemplacements
- eind 2006: CPR 15-inrichtingen en opslagplaatsen voor nitraathoudende kunstmeststoffen
- medio 2007: overige, nog niet benoemde categorieën inrichtingen (categorieën d en h van Bevi).

Welke gevolgen heeft het Bevi?

Door het Bevi moeten overheden bij situaties waarbij de afstand tussen bedrijf en omgeving onvoldoende is, maatregelen nemen – bijvoorbeeld door het intrekken van de milieuvergunning van een tankstation voor het afleveren van LPG. De lijst met categorieën bedrijven die onder het Bevi vallen, wordt de komende jaren uitgebreid. Voor de te nemen saneringsmaatregelen heeft het ministerie van VROM ruim 50 miljoen euro beschikbaar.

Bevi en de Wet ruimtelijke ordening

Het Bevi is mede gebaseerd op de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO). Bij de verplichte zorg voor een goede ruimtelijke ordening hoort ook de zorg voor voldoende veiligheid in de omgeving van potentieel gevaarlijke bedrijven. Concreet mag een gemeente alleen een stuk grond bestemmen voor een risicovolle activiteit, als de risico's voor de omgeving voldoen aan de grenswaarden van het besluit.

Het bevoegd gezag kan een risicovolle activiteit in een ruimtelijk plan vastleggen ten opzichte van een (beperkt) kwetsbare bestemming door een PR-contour 10^{-6} vast te leggen op de plankaart, door de verschillende bestemmingen te zoneren met een 'buffer' of door een veiligheidscontour vast te leggen (artikel 14 van het Bevi). De veiligheidscontour komt rond het gebied met een of meer risicovolle inrichtingen, bijvoorbeeld een bedrijventerrein, en wordt vastgelegd in het bestemmingsplan. Vervolgens mogen er binnen die contour geen niet-functioneel gebonden woningen en andere (beperkt) kwetsbare objecten of inrichtingen aanwezig zijn.

Waarom extra aandacht?

Met het Bevi heeft het ministerie van VROM een nieuw soort, complexe regelgeving voor externe veiligheid geïntroduceerd. De uitvoeringspraktijk laat zien dat het bevoegd gezag veel kennis en ervaring nodig heeft om deze regelgeving op de juiste manier te kunnen uitvoeren. De ruimtelijke planontwikkelaar moet kennis hebben van de externe veiligheidsregels en heeft daar zijn milieu-collega's voor nodig. De milieucollega moet weten wanneer in de planfase zijn bijdrage nodig is. Deze "hoe-" en "wanneer"-vragen sluiten niet natuurlijk op elkaar aan. De VI kan ervoor zorgen die aansluiting vaker tot stand te brengen.



Daarom streeft de VI ernaar om knelpunten bij de uitvoering tijdig te signaleren en erop toe te zien dat het bevoegd gezag het Bevi uitvoert. Voor deze signalering en toezicht heeft de VI voor het jaar 2006 veel capaciteit gereserveerd. Dit zal de VI ook doen in de jaren 2007 tot 2011. De rol van de VI zal de komende jaren bestaan uit een combinatie van assistentie en toezicht. De manier waarop deze combinatie vorm krijgt wordt nader toegelicht door twee deskundigen van de VROM-Inspectie (zie kaders).

Bevi en Wm: eerst meedenken, dan handhaven

Met het van kracht worden van het Bevi moeten gemeenten en provincies eerder verleende Wm-vergunningen opnieuw tegen het licht houden. Ligt de veiligheidsafstand tussen het vergunde bedrijf en de omgeving binnen de grenzen van Bevi? Zo nee, wat kan een gemeente of provincie daar aan doen? De VROM-Inspectie kan daarover meedenken. Meer dan voorheen kunnen overheden daar met hun vragen terecht.

Voor nieuw af te geven Wm-vergunningen is het voor een aantal categorieën bedrijven verplicht om advies in te winnen bij de VROM-Inspectie. Het gaat om: 1. bedrijven die een milieujaarverslag moeten opstellen, 2. bedrijven die vallen onder het Besluit risico's zware ongevallen (Brzo) en 3. eindverwerkers van afvalstoffen. Maar ook bedrijven waarvoor zo'n adviesplicht niet geldt, moeten wél voldoen aan de grens- en richtwaarden van het Bevi. Het gaat dan bijvoorbeeld om LPG-tankstations en opslagplaatsen van gevaarlijke stoffen. Als er bij zulke bedrijven twijfel is over de te verlenen vergunning, kan een gemeente wel altijd voor advies terecht bij InfoMil, maar ook bij de VROM-inspectie. Ook geldt de verantwoordingsplicht voor het groepsrisico.

Vergunningen die eerder in het kader van de Wet Milieubeheer aan bedrijven zijn verleend komen door het Bevi in een nieuw daglicht te staan. Gemeenten moeten voor Wm-vergunningen van bedrijven die onder het Bevi vallen controleren of ze voldoen aan de grens- en richtwaarden van het Bevi. Wat heeft de VROM-Inspectie gemeenten en provincies in zulke gevallen te bieden?

Alex Pijnenburg (VROM-inspectie regio Zuidwest) legt uit dat de Inspectie kan adviseren over de manier waarop een gemeente een sanering kan uitvoeren om een bepaald risico bij kwetsbare objecten zoals woningen te verlagen. "Zodat dat risico binnen de

toegestane grens valt van één op de honderdduizend – de urgente gevallen – of van één op de miljoen – de minder urgente, waar meer saneringstijd voor is." Om te beginnen kan de VROM-inspectie volgens Pijnenburg mede beoordelen hoe groot het risico van een bepaald bedrijf is, en hoe dat precies in kaart is te brengen. Ook over te nemen maatregelen kan zij adviseren. Het gaat dan vooral om de bedrijven waarvoor de gemeenten een saneringsplicht hebben. "In zulke gevallen kunnen wij meedenken hoe een gemeente of provincie de risicoafstand tussen een bedrijf en de omgeving kan verkleinen door preventieve maatregelen te treffen. Zoals bijvoorbeeld door een brandblusinstallatie voor te schrijven."

Overheden kunnen makkelijker met vragen terecht bij de Inspectie. Pijnenburg: "Een ambtenaar kan ons buiten het reguliere adviesrecht om vragen om mee te denken." Meer dan een toetsende rol biedt de Inspectie een helpende hand. "De Inspectie stelt zich coöperatief op. We spreken niet alleen aan, maar helpen ook." Voor deze 'compliance assistance' heeft de Inspectie ook tijd beschikbaar. Het kan wel zo zijn dat de adviserende rol op een gegeven moment weer overgaat in een toetsende rol, wanneer een gemeente of provincie onvoldoende doet om een risicovolle situatie aan te pakken. Desalniettemin ligt de nadruk van de rol van de Inspectie in het Bevi op ondersteunen in plaats van op handhaven.

Bevi en RO: verantwoordingsplicht ook voor nieuwe conserverende bestemmingsplannen

Het Bevi heeft behalve voor Wm-vergunningen ook gevolgen voor de ruimtelijke ordening. Bij besluiten van na 27 oktober 2004 (de inwerkingtreding van het Bevi) geldt een verantwoordingsplicht voor het groepsrisico. Anders dan soms wordt gedacht, geldt die plicht ook wanneer een gemeente een conserverend bestemmingsplan actualiseert.

Besluiten over de ruimtelijke ordening van na 27 oktober 2004 moeten voldoen aan het Bevi. Dit betekent dat de gemeente of provincie een verantwoordingsplicht heeft ten aanzien van het groepsrisico. Dit geldt óók wanneer een gemeente een conserverend bestemmingsplan actualiseert, zegt Rob Poelman van de VROM-Inspectie Noordwest.

Het bestemmingsplan vormt het toetsingskader voor bouwaanvragen. Op grond van artikel 33 Wet op de Ruimtelijke Ordening moeten bestemmingsplannen ten minste eens in de tien jaar herzien worden. Veel gemeenten zijn hier momenteel mee bezig.



In het Bevi staat dat elk nieuw ruimtelijk besluit als een nieuwe situatie wordt gezien. Ook conserverende bestemmingsplannen, waarbij niets verandert aan de bestaande fysieke situatie, moeten in principe als nieuwe situaties worden gezien. Voor kwetsbare objecten betekent dit dat de saneringstermijn wordt verkort. Beperkt kwetsbare objecten zouden moeten worden verwijderd, of er moet aan de verantwoordingsplicht worden voldaan.

Het ministerie van VROM heeft evenwel besloten om het bevoegd gezag de mogelijkheid te geven om conserverende bestemmingsplannen voor wat betreft de sanering wél als een bestaande situatie te mogen beschouwen. Bij beperkt kwetsbare objecten is een motivering dat de objecten er al jaar en dag staan dan voldoende reden. Voor kwetsbare objecten geldt dat sanering niet uiterlijk binnen drie jaar (2008/2009), maar uiterlijk 2010 moet plaatsvinden.

Rob Poelman: "Bij een conserverend nieuw bestemmingsplan gaat het bijvoorbeeld om de vraag of het invloedsgebied van een lpg-tankstation binnen het plangebied ligt."

Volgens de verantwoordingsplicht moet een gemeente advies vragen aan de regionale brandweer. In haar verantwoording moet de gemeente uitleg geven over:

- het huidige en toekomstige groepsrisico,
- de mogelijkheden tot beperking van het groepsrisico, zowel nu als in de toekomst,
- de mogelijkheden van de voorbereiding op de bestrijding van en de beperking van de omvang van een ramp,
- de mogelijkheden voor aanwezige personen om zich in veiligheid te brengen bij een ramp. Het maakt bijvoorbeeld verschil of er een kinderdagverblijf in de buurt is of uitsluitend kantoorbebouwing.

Uiteindelijk mag de gemeente gemotiveerd afwijken van de oriëntatiewaarde. De toetsing aan de oriëntatiewaarde bij de verantwoording van het groepsrisico houdt verband met het aantal personen in het invloedsgebied van de betreffende Bevi-inrichting. Het gaat dus niet alleen om het aantal personen dat feitelijk aanwezig is in het (beperkt) kwetsbare object, maar ook om het aantal dat, uitgaande van de bestemmingsplancapaciteit, in het invloedsgebied aanwezig kan zijn.

De VROM-Inspectie respecteert in principe de uitkomsten van berekeningen en de verantwoording door het bevoegd gezag. Wel kan de Inspectie bij gereede twijfel ongevraagd of op verzoek van het bevoegd gezag een second opinion laten opstellen. De Inspectie kijkt vooral of het proces goed doorlopen is.

Overigens moeten gemeenten wel elke wijziging van het groepsrisico verantwoorden. Rob Poelman: "Het is dus niet zo dat dat pas moet als je boven de oriëntatiewaarde uitkomt."

Het gegeven dat nieuwe bestemmingsplannen aan het Bevi moeten voldoen, kan een gemeente ertoe brengen de actualisering achterwege te laten. Maar als een gemeente gewenste en ongewenste ontwikkelingen wil blijven sturen, is het volgens Poelman beter wél te actualiseren. Wat als het bestemmingsplan de bouw van een object toestaat maar het Bevi niet? Rob Poelman: "Dat probleem is bekend bij VROM. Het is de bedoeling dat dit bij de invoering van de nieuwe Wro – volgens planning 1 januari 2007 – wordt opgelost door in de nieuwe Wro en de Woningwet directe toetsing van een bouwvergunningaanvraag aan het Bevi te regelen. In de tussentijd is er geen juridische grond om bouwvergunningen te weigeren als het bestemmingsplan de bouw van die objecten toestaat. Het advies aan het bevoegd gezag is echter wel om zo mogelijk te voorkomen dat er nieuwe saneringssituaties ontstaan. VROM zal in de toekomst ook geen schade vergoeden bij een sanering als de situatie voorkomen had kunnen worden. Het bevoegd gezag kan, bijvoorbeeld door een voorbereidingsbesluit, anticiperen op de eisen uit het Bevi. Actualisering van het bestemmingsplan vergroot dus de beleidsvrijheid en dwingt tot nadenken."

Gemeenten kunnen bij de VROM-Inspectie terecht voor advies. Rob Poelman: "We zeggen zo nodig niet alleen wat er nog tekortschiet aan ruimtelijke plannen, maar ook hoe je dat in de toekomst kunt voorkomen." Zeker bij grotere projecten kunnen ook private partijen als projectontwikkelaars aankloppen voor informatie.





Ministerie van VROM →

staat voor ruimte, wonen, milieu en rijksgebouwen. Beleid maken, uitvoeren en handhaven.

Nederland is klein. Denk groot.

Meer informatie:

- Infomil handleiding 'Externe veiligheid inrichtingen'
- VROM-handreiking 'Verantwoordingsplicht Groepsrisico'.
- de VROM-brochure 'Een half jaar BEVI-ervaringen. Overzicht van vragen en antwoorden van de introductiebijeenkomsten'.

Al deze documenten staan op www.minvrom.nl onder dossier Gezondheid en veiligheid/Externe veiligheid/Publicaties.