

B i j l a g e 3 :
A c h t e r g r o n d e n e x t e r n e
v e i l i g h e i d

De achtergronden van de externe veiligheidsafweging

Omdat de wet- en regelgeving inzake de externe veiligheid nieuwe materie is in deze bijlage de nodige achtergrond beschreven zodat de afwegingen zijn te begrijpen.

Het externe veiligheidsbeleid richt zich op de veiligheid van burgers die wonen of werken in een omgeving die getroffen kan worden door een ongeval met gevaarlijke stoffen. Bestemmingsplannen moeten beoordeeld worden op de externe veiligheid. Voor bestemmingsplannen die langs wegen zijn geprojecteerd waarover gevaarlijke stoffen worden vervoerd is het toetsingskader de circulaire Risiconormering Vervoer van Gevaarlijke Stoffen van de ministeries van V & W, BZK en VROM.

De externe veiligheid van het bestemmingsplan moet op twee aspecten worden beoordeeld.

1. de borging van de individuele veiligheid van de burger;
2. de afweging of het risico op een ramp is te tolereren in het licht van de economische en of sociaal-maatschappelijk belangen voor de ontwikkelingen van de gemeente.

Deze twee aspecten worden in het externe veiligheidsbeleid en in de wetgeving en regelgeving onafhankelijk van elkaar genormeerd. De gedachte hier achter is dat het risico dat een afzonderlijk individu loopt niet vergelijkbaar is met het risico dat een bepaalde groep mensen loopt om te worden getroffen, die in een sociaal-maatschappelijk verband met elkaar leven. Het risico van een ramp heeft dus andere beoordelingsdimensies dan het risico voor het afzonderlijke individu.

ad 1. De individuele veiligheid van de burger is als volgt voldoende geborgd. Zijn overlijdensrisico per jaar door een ongeval met een transportmiddel dat een gevaarlijke stof vervoert moet kleiner zijn dan 1 op de miljoen. Om deze toets uit te voeren wordt het zogeheten Plaatsgebonden Risico (afk. PR) als rekeninggrootte gebruikt. Als het berekende plaatsgebonden risico groter is dan 1 op de miljoen³ heeft het zin dit weer te geven op een topografische ondergrond. In dat geval wordt aan weerszijden van de transportroute een lijn getekend op de omgevingskaart. Deze lijn geeft de afstand aan vanaf de transportroute die moet worden aangehouden voor de situering van gebouwen om te zorgen dat het risico maatschappelijk verantwoord is. Als het risico voor de individuele burger op deze wijze voldoende klein is gemaakt dan blijft in veel gevallen desondanks een risico op een ramp aanwezig. Dit komt omdat de afstand die minimaal aangehouden moet worden tussen de transportroute en

³ De wiskundige notatie is 10^{-6} ; deze notatie wordt in de wet- en regelgeving ook op deze wijze gebruikt.

de plek waar gebouwen geprojecteerd worden geen veilige afstand is maar een risicoafstand. Als veel personen op een bepaalde risicoafstand mogen wonen of werken omdat hun persoonlijke veiligheid voldoende is verzekerd dan is het niettemin mogelijk dat veel personen gelijktijdig getroffen kunnen worden. Dit hangt samen met het aantal personen dat aanwezig is binnen het effect- of schadegebied, dat optreedt bij de plek op de route waar een ongeval zou plaatsvinden. Het effectgebied reikt verder dan de risicoafstand die als norm geldt. Ter illustratie: Elke treinreiziger op zich heeft een klein risico om te verongelukken door een treinbotsing, maar bij een treinbotsing kunnen niettemin in één keer veel slachtoffers vallen.

ad 2. De afweging van het ramprisco is als verantwoordelijkheid nadrukkelijk neergelegd bij het lokaal bevoegd gezag. In tegenstelling tot de individuele veiligheid voor de burger is voor de afweging van het ramprisco geen grenswaarde vastgesteld. De beleidsgedachte hierachter is de volgende. Het lokaal bevoegd gezag is beter in staat de voors en tegens af te wegen van beoogde ruimtelijke ontwikkelingen dan het ministerie of de provincie. Zij kan ook beter beoordelen welke maatregelen gewenst en mogelijk zijn om zo nodig het risico op een ramp te verkleinen. Een landelijk uniforme grenswaarde voor het risico op een ramp zou geen recht kunnen doen aan de lokale belangen die samenhangen met de gewenste ruimtelijke activiteit, die van gemeente tot gemeente kunnen verschillen.

De afweging van het risico van een ramp die mogelijk is bij ruimtelijke plannen langs een transportroute van gevaarlijke stoffen moet gebaseerd worden op een kwantificering van het ramprisco. De gekwantificeerde beschrijving van het risico op een ramp wordt het groepsrisico (afk. GR) genoemd. Deze kwantificering bestaat uit een grafiek waarin verticaal de (cumulatieve) kans⁴ is uitgezet tegen horizontaal het aantal doden dat bij de ramp kan vallen. De omvang van de ramp hangt af van allerlei variabele omstandigheden, die elk een eigen kans hebben. Daarom is het groepsrisico een grafiek waarin het spectrum van de rampomvang (variërend van weinig doden tot relatief veel doden) dat voor een bepaald deel van de weg of route geldt, wordt weergegeven met de bijbehorende kansen.

Het bevoegd gezag heeft de verplichting het risico op een ramp te betrekken bij zijn besluitvoornemen. De circulaire schrijft voor dat in elk geval het berekende groepsrisico van het bestemmingsplan vergeleken moet worden met de bestaande situatie en daarnaast vergeleken moet worden met een kwantitatieve referentiewaarde. Deze referentiewaarde wordt aangeduid als de zogeheten oriëntatiewaarde. De afweging of en zo ja onder welke voorwaarden het risico op een ramp is te tolereren wordt in de wet- en regelgeving de verantwoordingsplicht van het groepsrisico genoemd.

⁴ Men kan in de beleidsstukken en risico-analyserapporten ook het woord frequentie tegenkomen in plaats van kans. Een kleine kans is getalsmatig gelijk aan de frequentie. Een kans van 0,1 op een gebeurtenis houdt in dat de gebeurtenis met een frequentie van 1 op de 10 keer (gemiddeld) optreedt: ofwel een frequentie van 0,1.

De functie van de oriëntatiewaarde is om na te gaan of de kans op een ramp van bepaalde omvang hoger of lager is dan deze waarde. De oriëntatiewaarde geeft volgens het externe veiligheidsbeleid de maatschappelijke verantwoorde kans weer op een ramp als streefwaarde bij ruimtelijke plannen waaraan voor de gemeenschap voldoende baten vastzitten. De functie is verder om zichtbaar te maken welke relatieve verandering ontstaat door de vaststelling van een bestemmingsplan ten opzichte van de bestaande situatie. Hiermee ontstaat een referentiekader om de toename van een groepsrisico te kunnen karakteriseren en te plaatsen in het licht van mogelijke planalternatieven en de er mee gemoeide maatschappelijke baten en kosten.

De beheersbaarheid van een ramp is gebaseerd op de omvang van de inzetbaarheid van de hulpdiensten, zowel wat betreft de materiële - als personele inzetbaarheid. Deze inzetbaarheid is het resultaat van een afweging van het voorkomen van het aantal situaties van een ramprisco als op het voorkomen van het type ramp. Hiervoor is een systematiek ontwikkeld. Binnen de systematiek worden de ramprisco's in de brandweer regio in kaart gebracht. Aantal en type van voorkomen bepalen welke rampomvang maatgevend is voor de keuze van de beheersbaarheid van een ramp. Dit wordt de maatramp genoemd. De beheersbaarheid wordt uitgedrukt in termen van de wenselijk gemaakte operationele prestaties van de hulpdiensten. De systematiek kent een schaalindeling van vijf maatrampen. De schaalindeling is in toenemende omvang van het aantal slachtoffers gedefinieerd.