

Advies ruimtelijke plannen

advies Externe veiligheid

Concept advies

Project	Vondellaan 47
Gemeente	Leiden
Datum vraag	12 januari 2012, inboeknummer 2012000780
Datum advies	16 april 2012, kenmerk 2012004823
Contactpersoon gemeente	Jolanda Keijzer
Contactpersoon MDWH	Fred Bakker
Akkoord coördinator MDWH	
Adviseurs	Fred Bakker (Externe veiligheid)

Projectbeschrijving

Op 7 november 2011 heeft de Milieudienst de aanvraag omgevingsvergunning (schetsplan) ontvangen betreffende de Vondellaan 47 ("nieuwe Heeremagebouw") te Leiden. Het betreft het slopen van het bestaande pand en volledige nieuwbouw van een kantoorgebouw met 2300 personen.

Het nieuwe kantoorgebouw aan de Vondellaan 47 ligt op 80 meter afstand van het LPG tankstation van het Motorhuis aan de Plesmanlaan 6 te Leiden

De ODWH heeft de gemeente geadviseerd (kenmerk 2011013397 dd 28 november 2011):

"Vanwege de aanwezigheid van het LPG tankstation aan de Plesmanlaan is er een belemmering om het plan ter plaatste te realiseren. Een kantoorpand met 2.300 personen veroorzaakt een overschrijding van de oriëntatiewaarde voor het groepsrisico. Wij adviseren om gebruik te maken van de Vaststellingsovereenkomst van 2008 waarin is vastgelegd dat de LPG verkoop gestaakt wordt indien dit een obstakel gaat vormen voor nieuwe ontwikkelingen in het gebied".

Adviesvraag

De gemeente vraagt nav het advies van de ODWH van 28 november jl, voordat zij het Motorhuis op grond van de huurovereenkomst sommeert om het LPG-vulpunt te verwijderen en de exploitatie van LPG stop te zetten een advies dat is toegespitst op het huidige plan voor de locatie Vondellaan 47, waarin uiteengezet wordt waarom het LPG-vulpunt niet gehandhaafd kan worden.

Externe Veiligheid

1. Inleiding

De normen voor het externe veiligheidsbeleid hebben een wettelijke status. Burgers hebben een minimum beschermingsniveau met betrekking tot gevaarlijke stoffen in hun woonomgeving gekregen.

2. Regelgeving

Externe veiligheidsbeleid heeft betrekking op het gebruik, productie, opslag en transport van gevaarlijke stoffen. Het beleid voor inrichtingen is vastgelegd in het Besluit externe veiligheid

inrichtingen (Bevi) en de Regeling externe veiligheid inrichtingen (Revi) voor zover de risico's door een inrichting worden veroorzaakt.

De externe veiligheidsregelgeving kent twee begrippen om het risiconiveau aan te geven en te beoordelen: het plaatsgebonden risico¹ (PR) en een oriëntatiewaarde en verantwoordingsplicht voor het groepsrisico² (GR).

Het PR kent een grenswaarde van 10^{-6} per jaar voor nieuwe situaties. Binnen de PR 10^{-6} contour mogen geen kwetsbare objecten aanwezig zijn. Voor beperkt kwetsbare objecten geldt deze waarde als richtwaarde en in nieuwe situaties moet in beginsel ook aan deze waarde worden voldaan.

Het groepsrisico is een maat voor de maatschappelijke ontwrichting in situaties waarin zich een ramp met gevaarlijke stoffen voordoet. De verantwoordingsplicht voor het groepsrisico is erop gericht om een weloverwogen afweging te maken over de risico's in relatie tot de (ruimtelijke) ontwikkelingen in het plangebied.

Het groepsrisico wordt vergeleken met de oriëntatiewaarde: de kans op een ongeval met 10 dodelijke slachtoffers van 10^{-5} per jaar, met de kans op een ongeval met 100 dodelijke slachtoffers van 10^{-7} per jaar, en met de kans op 1000 of meer dodelijke slachtoffers van 10^{-9} per jaar. In de verantwoording van het groepsrisico worden onderwerpen behandeld die van belang zijn bij het maken van een afweging over het risico en de ruimtelijke situatie. Het groepsrisico wordt kwantitatief beoordeeld. Daarnaast komen ook planologische aspecten aan de orde en de mogelijkheden tot rampenbestrijding (zie ook Handreiking verantwoordingsplicht groepsrisico voor inrichtingen).

Provinciaal beleid

De provincie Zuid Holland ambieert een veiliger Zuid-Holland. In de provinciale structuurvisie (PSV) staat als provinciaal belang genoemd het 'beschermen van grote groepen mensen tegen ongevallen met gevaarlijke stoffen'. De provincie wil voorkomen dat risicovolle activiteiten gevestigd worden in de omgeving van grote groepen mensen of dat een nieuwe ontwikkeling gepland wordt binnen het invloedsgebied van een risicovolle activiteit. Het is niet altijd te voorkomen dat dit soort functies gecombineerd worden en het groepsrisico toeneemt. In dat geval vraagt de provincie van de verantwoordelijke bestuurders dat zij een verantwoording groepsrisico schrijven: een heldere en transparante toelichting waarin zij uitleggen waarom deze ontwikkeling op deze locatie noodzakelijk is. Op basis van een verantwoording groepsrisico moet aannemelijk worden gemaakt dat op termijn in de eindsituatie wordt voldaan aan de oriëntatiewaarde.

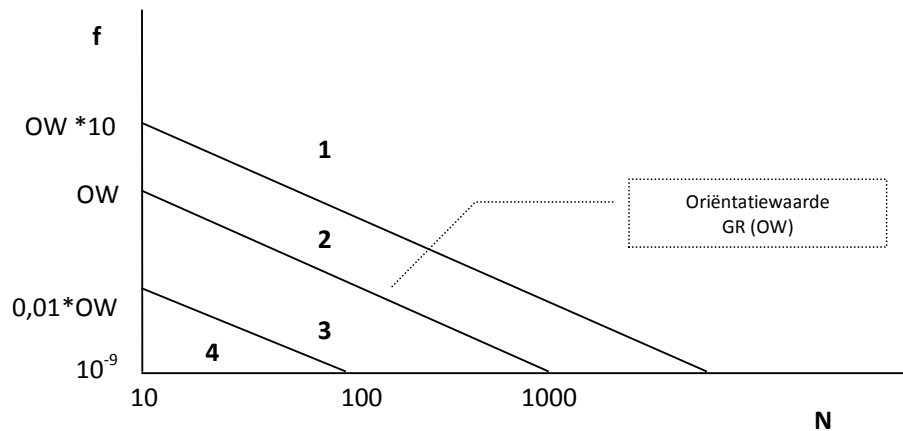
Omgevingsvisie externe veiligheid Holland Rijnland

De regio Holland-Rijnland heeft in 2008 een omgevingsvisie externe veiligheid opgesteld. In deze omgevingsvisie heeft de regio een beslismodel opgesteld op basis van zonering van het groepsrisicodiagram (zie fN-diagram, f= kans op ongeval, N= aantal slachtoffers).

Het model gaat uit van de oriëntatiewaarde voor het groepsrisico. Aan de zones in het diagram zijn verschillende handelswijzen gekoppeld. Als de groepsrisicocurve voor een bepaalde activiteit of ruimtelijke ontwikkeling in een bepaalde zone uitkomt, volgt uit het beslismodel onder welke voorwaarden de activiteit of ruimtelijke ontwikkeling is toegestaan.

¹ PR: Risico op een plaats buiten de inrichting, uitgedrukt als de kans per jaar, dat een persoon die onafgebroken en onbeschermd op die plaats zou verblijven, verblijft overlijdt als rechtstreeks gevolg van een ongewoon voorval binnen de inrichting of bij de transport-as, waarbij een gevaarlijke stof betrokken is (zie ook artikel 1, lid 1 onderdeel p van het Bevi).

² GR: De cumulatieve kansen dat per jaar dat een groep van 10, 100 of 1000 personen overlijdt als rechtstreeks gevolg hun aanwezigheid in het invloedsgebied in het invloedsgebied van een inrichting of een transport-as en een ongewoon voorval binnen die inrichting of bij een transport-as, waarbij een gevaarlijke stof betrokken is (zie ook artikel 1, lid 1 onderdeel k van het Bevi).



LPG convenant 2005

In het LPG convenant hebben rijksoverheid en de LPG branche-organisaties vastgelegd dat alle knelpunten voor 1 juli 2010 moeten zijn opgelost door de LPG branche. Ook een overschrijding van de oriëntatiewaarde voor het groepsrisico (bovenwettelijke norm) is een knelpunt dat moet worden opgelost. Het is de bedoeling van de rijksoverheid dat er na de datum van 1 juli 2010 geen nieuwe knelpunten bijkomen.

3. Vaststellingen(Huur)overeenkomst tussen het Motorhuis en de gemeente Leiden

De gemeente Leiden heeft enige jaren geleden de afweging gemaakt dat een overschrijding van de oriëntatiewaarde voor het groepsrisico niet acceptabel is. Tegelijkertijd heeft de gemeente besloten dat het LPG tankstation geen belemmering mag vormen voor ruimtelijke ontwikkelingen in de omgeving van de Plesmanlaan en de Vijverlocatie.

In de Vaststellingsovereenkomst, dd 22 januari 2008 zijn de gemeente Leiden en het Motorhuis overeengekomen een nieuwe huurovereenkomst af te sluiten voor de exploitatie van een tankstation.

In de overeenkomst is vastgelegd dat de LPG verkoop gestaakt moet worden indien deze strijdig is met regelgeving van overheidswege. De overeenkomst beschouwt het LPG convenant van 2005 tussen rijksoverheid en de LPG branche-organisaties ook als regelgeving van overheidswege.

De overeenkomst tussen gemeente en het Motorhuis geldt t/m 31 juli 2013, m.u.v. van de LPG verkoop. De verkoop van LPG is toegestaan t/m 1 januari 2010, tenzij de LPG verkoop een obstakel vormt voor de 4^{de} toren aan de Vijverlocatie. Voor de periode tussen 1 januari 2010 en 31 juli 2013 is overeengekomen dat elke zes maanden opnieuw bekeken wordt of de verlenging van de LPG verkoop mogelijk is. Indien een knelpunt wordt geconstateerd, moet dat worden opgelost door beëindiging van de LPG verkoop of op andere wijze.

Na 31 juli 2013 wordt de overeenkomst voor telkens 5 jaar verlengd behoudens opzegging door gemeente of het Motorhuis.

4. Toetsing PR grenswaarde

De contour voor de PR grenswaarde ligt op 35 meter van het LPG vulpunt, 25 meter van het reservoir en 15 meter van de LPG afleverzuil. Het nieuwe kantoorgebouw ligt op ca 80 meter van het tankstation dus de realisatie van het kantoorgebouw leidt niet tot een overschrijding van de PR grenswaarde contour.

5. Groepsrisico

5.1 huidige situatie LPG tankstation

In 2010 heeft overleg plaatsgevonden over beëindiging van de LPG-verkoop nav gegevens over de LPG doorzet en een nieuwe berekening van de Omgevingsdienst. Dit overleg heeft niet

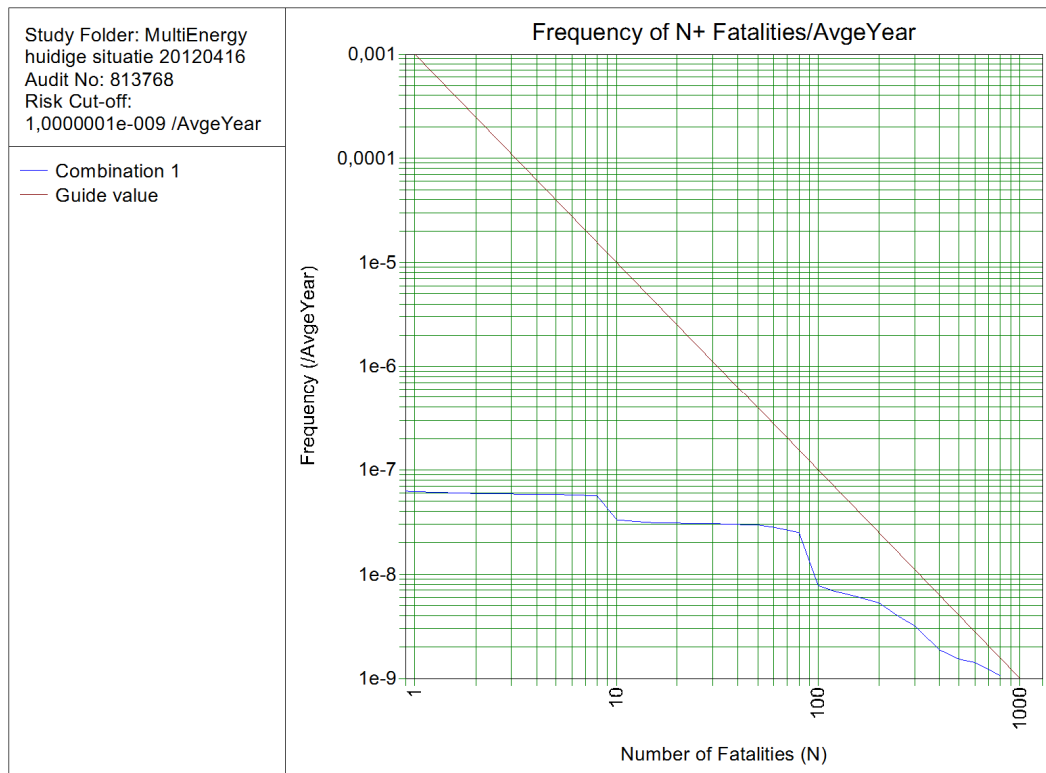
geleid tot beëindiging van de LPG verkoop, maar wel tot een aanpassing van de milieuvergunning.

In de huidige milieuvergunning (dd 10 maart 2011) van het LPG tankstation zijn de volgende maatregelen opgenomen om het groepsrisico te reduceren:

- de hoeveelheid LPG in het reservoir is beperkt tot 20 m³,
- het tankstation wordt 's avonds en 's nachts bevoorrad,
- beperking van de jaarlijkse doorzet aan LPG tot 1000 m³.

De laatste twee maatregelen ook al de milieuvergunning van 2 mei 2008 opgenomen.

Door deze maatregelen is het groepsrisico gedaald tot onder de orientatiewaarde voor het groepsrisico, zie figuur 1 (blauwe lijn: groepsrisico, rode lijn: orientatiewaarde).



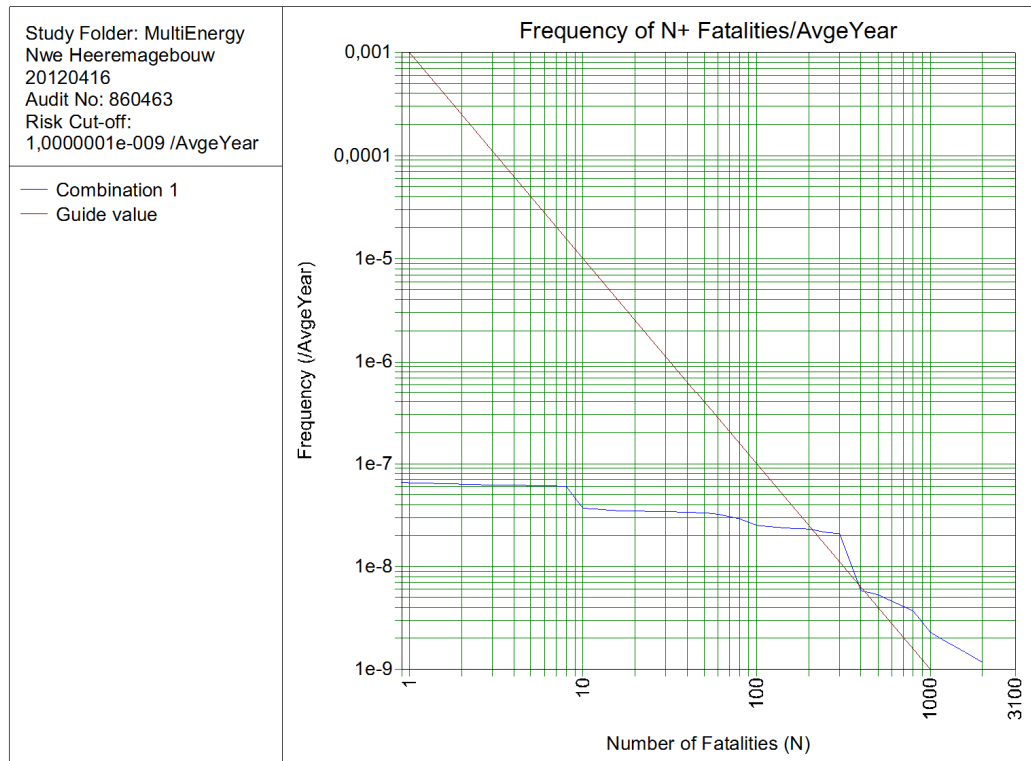
Figuur 1

5.2. Nieuwe situatie

De plannen voor een 4^{de} toren aan de Vijverlocatie zijn met de komst van het kantoorgebouw aan de Vondellaan 47 van de baan.

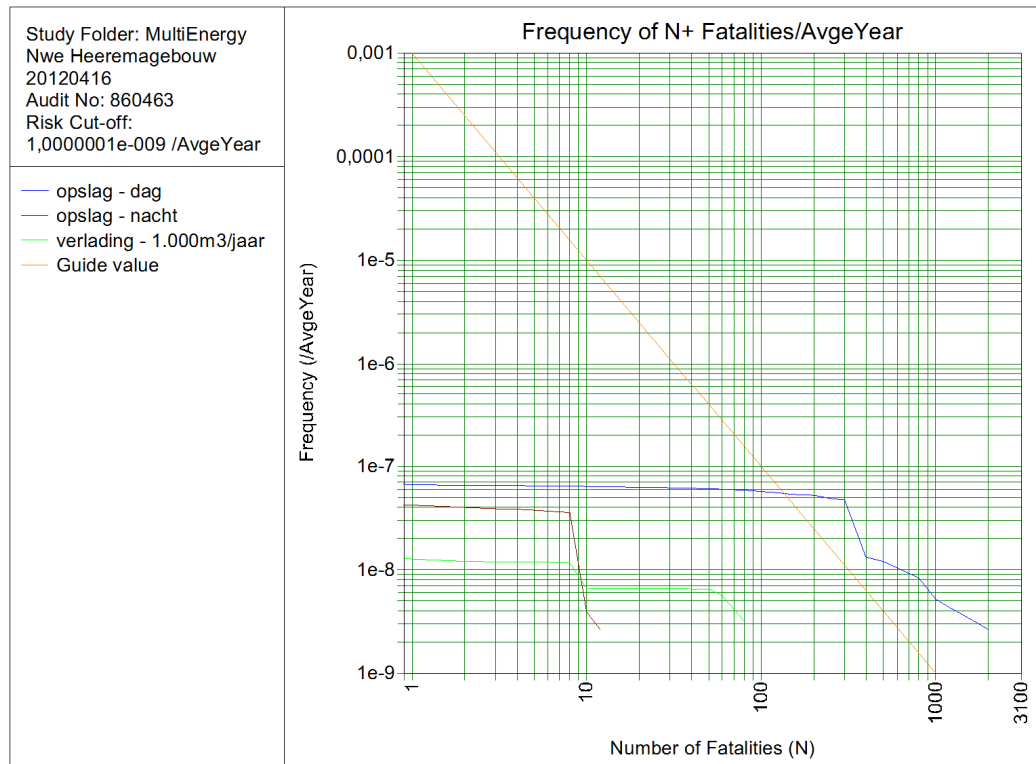
Het nieuwe kantoorgebouw is bedoeld voor 2300 personen (zie 5.3 toelichting bevolkingsgegevens).

Door de realisatie van het nieuwe kantoorgebouw van 2300 personen wordt de orientatiewaarde voor het groepsrisico overschreden (zie figuur2).



Figuur 2

De overschrijding wordt veroorzaakt door het ondergrondse LPG reservoir. De overschrijding ontstaat in de dagperiode als de kantoorgebouwen in de omgeving van het tankstation en het museum Naturalis bevolkt zijn. In figuur 3 is de groepsrisicocurve uit figuur 2 (de samengestelde curve) opgesplitst in de curven voor de opslag in het ondergrondse reservoir, (zowel dagperiode en nachtperiode) en die voor het laden en lossen van LPG.



Figuur 3: groepsrisicocurve gesplitst in opslag dag, opslag nacht en verlading

Door het nieuwe kantoorgebouw op de Heerema locatie ontstaat een GR knelpunt als bedoeld in het LPG-convenant. De aanwezigheid van het LPG tankstation is dus een obstakel voor deze ruimtelijke ontwikkeling.

5.3.Toelichting op bevolkingsgegevens

Voor de groepsrisico berekening zijn gegevens nodig over de personendichtheid in de omgevingbezetting van het gebouw. Bevolkingsgegevens kunnen uit de volgende bronnen worden gehaald (bron: Handleiding verantwoordingsplicht groepsrisico):

- bestemmingsplan
- nationale populatie bestand

Verder merkt de Handleiding op dat voor specifieke objecten afstemming nodig is, en dat voor kantoren een dichtheid van 1 persoon per 30 m² moet worden gehanteerd.

In deze situatie geeft het bestemmingsplan geen informatie: de RO procedure loopt nog. Het nationale populatie bestand geeft ook geen informatie want het gebouw bestaat nog niet. De keuze is dus: 1 persoon per 30 m² of specifieke afstemming tussen bevoegd gezag en de projectontwikkelaar en de gebruiker van het gebouw. 1 persoon per 30 m² betekent voor dit gebouw een totaal van 680 personen. De projectontwikkelaar en de gebruiker geven aan dat het gebouw gebruikt gaat worden door 2300 personen.

Bij de keuze tussen 680 personen en 2300 personen is het volgende belangrijk: Degene die de beslissing neemt over de aanvaardbaarheid van de risico's, i.c. de gemeente Leiden, moet ervan uit kunnen gaan dat de berekening de werkelijkheid zo goed mogelijk benadert. Ook andere belanghebbenden, bv de gebruikers van het gebouw, moeten daarvan uit kunnen gaan. Van de keuze voor 680 personen is nu al zeker dat dit niet met de plannen van de toekomstige gebruiker overeenkomt, die wil het gebouw veel intensiever gebruiken. Het voorlopig ontwerp (24 oktober 2011) geeft aan dat op de kantoorverdiepingen tussen de 188 en 152 personen komen te werken. Daarbij komen nog vergaderfaciliteiten. De projectontwikkelaar ontwerpt een gebouw waarin tegelijkertijd 2300 personen aanwezig kunnen zijn. De keuze voor 680

personen is dus zeker een onderschatting en daarmee een verkeerde keuze. In de berekening is daarom een aantal van 2300 personen gebruikt.

6. Groepsrisicoverantwoording

Door de bouw van een kantoorpand met 2300 personen wordt de orientatiewaarde voor het groepsrisico weer overschreden.

Toetsing aan provinciale structuurvisie

In de provinciale structuurvisie (PSV) staat als provinciaal belang genoemd het 'beschermen van grote groepen mensen tegen ongevallen met gevaarlijke stoffen'. De provincie vraagt van de verantwoordelijke bestuurders dat zij een verantwoording groepsrisico schrijven: een heldere en transparante toelichting waarin zij uitleggen waarom een ruimtelijke ontwikkeling op deze locatie in de omgeving van het LPG tankstation noodzakelijk is. Op basis van een verantwoording groepsrisico moet aannemelijk worden gemaakt dat op termijn in de eindsituatie wordt voldaan aan de oriëntatiewaarde.

Over de noodzaak van de ontwikkeling op juist deze locatie kan de Omgevingsdienst niets zeggen. Dit onderdeel moet door de gemeente Leiden worden aangevuld. Aspecten die dan een rol kunnen spelen: de wens en de noodzaak voor Heerema (de opdrachtgever en toekomstige gebruiker) om haar activiteiten te concentreren in een groot kantoorgebouw, het gebrek aan andere geschikte locaties voor een kantoorgebouw van deze omvang, het belang van de gemeente Leiden van de Heerema vestiging in Leiden.

De mogelijkheid dat op termijn aan de orientatiewaarde kan worden voldaan is onzeker. Maatregelen aan de bron zijn al genomen: het LPG reservoir bij het tankstation is verkleind, de bevoorrading van het tankstation vindt s'nacht plaats. Deze maatregelen zijn vastgelegd in de milieuvergunning van 2011.

De tankstation exploitant zou kunnen aanbieden om de hoeveelheid LPG in het reservoir te verminderen. Dit is al eerder gebeurd en is ook vastgelegd in de milieuvergunning van 2011. Of deze maatregel kan worden toegepast hangt af van de vergunninghouder. Deze heeft nu nog een vergunning voor de opslag van 20 m³ LPG in het reservoir. Welke hoeveelheid in het reservoir kan worden opgeslagen zonder dat de orientatiewaarde wordt overschreden moet nog worden uitgerekend.

Conclusie: De locatie van het kantoorgebouw van 2300 personen in de directe omgeving van het LPG is in strijd met het provinciaal beleid, als de milieuvergunning van het tankstation ongewijzigd blijft.

Toetsing aan regionale omgevingsvisie

De regionale omgevingsvisie stelt een zestal voorwaarden, waaraan voldaan moet worden om een overschrijding van de oriëntatiewaarde in zone 2 van het groepsrisicodiagram te kunnen accepteren:

1. De activiteit heeft een groot maatschappelijk nut.
2. Er zijn voldoende alarmeringsvoorzieningen en voorzieningen voor de brandweer en andere hulpdiensten om een calamiteit te bestrijden.
3. Bij de bron zijn alle mogelijke maatregelen getroffen.
4. Er is een reductie van het groepsrisico te verwachten binnen afzienbare tijd.
5. Er zijn geen groepen beperkt zelfredzame personen (bejaarden, kinderen) binnen het invloedsgebied.
6. De aanwezige personen zijn en blijven voldoende geïnformeerd en weten wat hun te doen staat in geval van een calamiteit (informatievoorziening en vluchtmogelijkheden).

Ad 1. Maatschappelijk nut

Dit onderdeel moet door de gemeente Leiden worden ingevuld, zie *ook toetsing aan de provinciale structuurvisie*.

Ad 2. Alarmeringsvoorzieningen en rampenbestrijdingsmogelijkheden

Hierover moet de Veiligheidsregio Hollands Midden over adviseren. Het is niet zeker of dit aspect een onoverkomelijk obstakel is. Desalniettemin, ook als aan deze voorwaarde wordt voldaan bestaat de kans op een groot aantal slachtoffers.

Ad 3. Bronmaatregelen

Twee bronmaatregelen zijn uitgevoerd: nachtelijke bevoorrading en verkleinen van het reservoir. Of het reservoir nog verder verkleind kan worden hangt af van de medewerking van de vergunninghouder. Welke hoeveelheid in het reservoir kan worden opgeslagen zonder dat de oriëntatiewaarde wordt overschreden moet nog worden uitgerekend.

Andere bronmaatregelen zijn niet beschikbaar. Verplaatsing van het reservoir is niet mogelijk

Ad 4. Reductie GR in de toekomst

Reductie d.m.v. een afname van het aantal personen in het invloedsgebied is niet mogelijk. Of het GR gereduceerd kan worden door maatregel aan de bron moet nog blijken, dit hangt af van de vergunninghouder (zie ook ad 3 en provinciale structuurvisie)

Ad 5. Afwezigheid beperkt zelfredzame personen

Aan deze voorwaarde wordt voldaan. Het gaat om een kantoorgebouw.

Ad 6. Informatievoorziening aan de aanwezigen en vluchtmogelijkheden

Hieraan kan worden voldaan dmv een bedrijfsnoodplan. Het gebouw moet wel voorzien van voldoende vluchtmogelijkheden, zodat iedereen het gebouw kan verlaten in een richting van het LPG tankstation vandaan. De kans op een groot aantal slachtoffers blijft bestaan.

Conclusie: of aan voorwaarden 3 en 4 kan worden voldaan is onzeker hangt af van de medewerking van de vergunninghouder. De locatie van het kantoorgebouw van 2300 personen in de directe omgeving van het LPG tankstation in de directe omgeving van het LPG tankstation is voor de huidige vergunnings situatie in strijd met de regionale omgevingsvisie van Holland Rijnland.

LPG convenant 2005

De bedoeling van het LPG convenant was PR en GR knelpunten op te lossen. Een gemeente is uiteraard het bevoegd gezag voor ruimtelijke plannen en mag een eigen risicoafweging maken, Echter, een ruimtelijk plan waardoor een nieuw knelpunt ontstaat, juist nadat het convenant is afgelopen en alle knelpunten zijn opgelost, is strijdig met de bedoelingen van het LPG convenant.

Vaststellingen(Huur)overeenkomst tussen het Motorhuis en de gemeente Leiden

De gemeente Leiden heeft al enige jaren geleden de afweging gemaakt dat een overschrijding van de oriëntatiewaarde voor het groepsrisico niet acceptabel is.

Tegelijkertijd heeft de gemeente besloten dat het LPG tankstation geen belemmering mag vormen voor ruimtelijke ontwikkelingen in de omgeving van de Plesmanlaan en de Vijverlocatie. De gemeente Leiden en het Motorhuis zijn overeengekomen dat de LPG verkoop gestaakt moet worden indien dat een GR knelpunt veroorzaakt gedurende de looptijd van de overeenkomst (tot 31 juli 2013 en vervolgens elke 5 jaar mogelijkheid om te verlengen). Met de bouw van een nieuw kantoorpand aan de Vondellaan 47 ontstaat een knelpunt.

Conclusie: Het LPG verkooppunt is een obstakel voor de bouw van een kantoorgebouw van 2300 personen aan de Vondellaan 47.

Advies

De huidige overeenkomst geldt tot 31 juli 2013. Voor die datum zal het nieuwe kantoorgebouw nog niet in gebruik genomen zijn. De meest praktische oplossing is om de huidige huurovereenkomst niet te verlengen. Vanaf 31 juli 2013 kan een nieuwe huurovereenkomst worden afgesloten voor een tankstation zonder LPG verkoop. Het ondergrondse LPG reservoir moet zsm gesaneerd worden na beëindiging van de LPG verkoop.

Als bekend is wanneer het nieuwe kantoorgebouw in gebruik wordt genomen, dan kan het huurcontract met het Motorhuis voor een tankstation met LPG verkoop verlengd worden tot die datum. De voorwaarde die nu in de overeenkomst is opgenomen: elke zes maanden moet opnieuw bekeken worden of de verlenging van de LPG verkoop mogelijk is, kan worden overgenomen. Het reservoir veroorzaakt de overschrijding (figuur 3). Dus als voorwaarde moet worden opgenomen dat het ondergrondse reservoir gesaneerd is, voordat het nieuwe kantoorgebouw aan de Vondellaan 47 in gebruik wordt genomen.

De gemeente Leiden heeft het Motorhuis in 2010 al eens verzocht om te stoppen met de LPG verkoop (26 april 2010, kenmerk GRZ-2010-566). Het Motorhuis heeft toen gereageerd met het aanbod om de hoeveelheid LPG in het reservoir te verminderen. Dit is vastgelegd in de milieuvergunning. Het Motorhuis zou nu wederom een dergelijk aanbod kunnen doen. Het is aan het Motorhuis om daarvoor het initiatief te nemen en om aan te tonen dat het GR dan voldoet aan de afgesloten overeenkomst.

De eerste stap blijft dat Leiden aan het Motorhuis moet laten weten dat de huidige situatie niet past binnen de ruimtelijke plannen van Leiden, en volgens de overeenkomst tzt met de LPG verkoop gestopt met worden. Vervolgens kan de reactie van het Motorhuis worden afgewacht.