



26 mei 2015 zaaknummer 2014-015978

GEDEPUTEERDE STATEN VAN GELDERLAND

Gelet op artikel 4.81, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht,

BESLUITEN

FAST TE STELLEN DE VOLGENDE REGELING:

Beleidsregels omgevingsveiligheid provincie Gelderland

Artikel 1

In deze beleidsregels wordt verstaan onder:

- (beperkt) kwetsbaar object: object, als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder b en b van het Besluit externe veiligheid inrichtingen.
- groepsrisicoverantwoording: een door gedeputeerde staten opgestelde verantwoording van het groepsrisiconiveau, als bedoeld in artikel 12 en 13 van het Besluit externe veiligheid inrichtingen, artikel 12 van het Besluit externe veiligheid buisleidingen en paragraaf 3.1 van het Besluit externe veiligheid transportroutes.
- oriënterende waarde: richtinggevende waarde zoals vastgelegd in artikel 12, eerste lid, onder b van het Besluit externe veiligheid inrichtingen en artikel 1 van het Besluit externe veiligheid transportroutes.
- risicobron: inrichtingen waar gevaarlijke stoffen of gevaarlijke afvalstoffen, als bedoeld in artikel 2 van Besluit externe veiligheid inrichtingen, worden gemaakt, gebruikt of opgeslagen.
- woongebied: gebied met overwegend een woonfunctie.

Artikel 2

Gedeputeerde Staten handelen bij de toepassing van artikel 12 van het Besluit externe veiligheid inrichtingen voor een oprichtingsvergunning overeenkomstig de beleidsregels in artikel 3.

Artikel 3

1. De plaatsgebonden risicocontour 10^{-6} beperkt zich in beginsel tot het eigen terrein van de risicobron, dan wel tot gronden buiten het eigen terrein, voor zover niet gelegen op een terrein van derden waar een (beperkt) kwetsbaar object is toegelaten.
2. Gedeputeerde Staten motiveert in geval van het kader van het beperken van de hoogte van het groepsrisico op welke wijze rekening is gehouden met de ligging van (geprojecteerde) woongebieden ten opzichte van de risicobron, in het geval zij in hoge mate het groepsrisico bepalen.

Artikel 4

Gedeputeerde Staten handelen bij de toepassing van artikel 12 en 13 van het Besluit externe veiligheid inrichtingen, artikel 12 van het Besluit externe veiligheid buisleidingen, paragraaf 3.1 van het Besluit externe veiligheid transportroutes, overeenkomstig de beleidsregels in artikel 5.

Artikel 5

Bij de afwegingen in de groepsrisicoverantwoording hanteren Gedeputeerde Staten de volgende uitgangspunten.

1. De oriënterende waarde van het groepsrisico wordt conform de wet- en regelgeving gehanteerd als een richtinggevende waarde en niet als een grenswaarde;
2. De in beeld gebrachte sturingsmogelijkheden voor het beperken van omgevingsveiligheidsrisico's (groepsrisico of plaatsgebonden risico) worden betrokken in de afweging.
3. Door het gemeentebestuur vastgesteld beleid met betrekking tot externe veiligheid wordt meegewogen in de besluitvorming van de provincie. Daarbij gelden de beleidsregels van de provincie als minimum uitgangspunt, maar wordt goed gekeken naar situaties waar de gemeente andere uitgangspunten hanteert.

Artikel 6

Gedeputeerde staten handelen bij toepassing van artikel 3.26 van de Wet ruimtelijke ordening voor infrastructurele werken, overeenkomstig paragraaf 2.2, 2.4 en 4.2 van de Beleidsregels EV-beoordeling tracébesluiten (Stcrt. 2014, nr. 25839).

Artikel 7

Deze beleidsregels worden aangehaald als 'Beleidsregels omgevingsveiligheid provincie Gelderland'.

Artikel 8

1. De Beleidsregels groepsrisico externe veiligheid Gelderland (12 maart 2008) worden ingetrokken na inwerkingtreding van deze beleidsregels.
2. Deze beleidsregels treden in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Provinciaal Blad waarin zij zijn geplaatst.

Arnhem, 26 mei 2015

Algemene toelichting

Externe veiligheid wordt gedefinieerd als de kans om buiten een inrichting te overlijden als rechtstreeks gevolg van een ongewoon voorval binnen die inrichting waarbij een gevaarlijke stof betrokken is. Het externe veiligheidsbeleid is wettelijk verankerd in de volgende besluiten:

- Besluit Externe Veiligheid Inrichtingen (Bevi)
- Besluit Externe Veiligheid Transport (Bevt)
- Besluit Externe Veiligheid Buisleidingen (Bevb)

Bovengenoemde besluiten worden aangehaald als de 'wetgeving externe veiligheid'.

De provincie Gelderland conformeert zich aan de vigerende wetgeving externe veiligheid. De beleidsregels geven invulling aan de beleidsruimte die voor het bevoegd gezag in de wetgeving is opgenomen. Het betreft dan in hoofdzaak de omgang met (de verantwoording van) het groepsrisico.

De systematiek van de wetgeving externe veiligheid is gestoeld op milieukwaliteitseisen, vaste veiligheidsafstanden, plaatsgebonden risico en een verantwoordingsplicht voor het groepsrisico. De Rijksoverheid heeft daarmee voor externe veiligheid een minimum veiligheidsniveau vastgelegd, het De wetgeving externe veiligheid heeft betrekking op het plaatsgebonden risico waarvoor harde grenswaarden zijn gedefinieerd. Daarnaast heeft de wetgeving externe veiligheid betrekking op het groepsrisico dat als een zogenaamde oriënterende waarde is gedefinieerd. Ten aanzien van het vaststellen van de hoogte van het groepsrisiconiveau bevat de wetgeving beleidsvrijheid.

Het plaatsgebonden risico is een maat voor het overlijdensrisico op een bepaalde plaats. Bij het plaatsgebonden risico gaat het om de kans per jaar dat een gemiddelde persoon op een bepaalde geografische plaats in de omgeving van een inrichting of transportroute overlijdt als rechtstreeks gevolg van een ongeval met gevaarlijke stoffen, ervan uitgaande dat die persoon onbeschermd en permanent op die plaats aanwezig is. Anders gezegd, het plaatsgebonden risico is een rekenkundig begrip. Het plaatsgebonden risico kan worden weergegeven door een lijn op een kaart die de punten met een gelijk risico met elkaar verbindt (zogenoemde risicocontour). Dergelijke contouren zijn van belang bij de beoordeling of een risicovolle activiteit of een risicogevoelige bestemming op een bepaalde plaats kan worden toegelaten.

Groepsrisico

Het groepsrisico drukt de kans per jaar uit dat een groep mensen van minimaal een bepaalde omvang overlijdt als direct gevolg van één ongeval in een inrichting of op een transportroute waarbij gevaarlijke stoffen betrokken zijn. Dit risico laat zich niet in de vorm van een risicocontour op een kaart weergeven, maar kan wel worden vertaald in een dichtheid van personen per hectare. Hoe meer personen per hectare in het schadegebied of hoe dichter personen bij de risicobron van een hier bedoeld ongeval aanwezig zijn, 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. Voor de goede orde wordt opgemerkt dat in de wetgeving externe veiligheid geen norm voor het groepsrisico is vastgelegd. Wel is met betrekking op het groepsrisico een zogenaamde (buitenwettelijke) oriënterende waarde gedefinieerd. Ten aanzien van het vaststellen van de hoogte van het groepsrisiconiveau bevat de wetgeving beleidsvrijheid.

Karakter van het groepsrisico

Het groepsrisico wordt in artikel 1 lid 1 van het Bevi als volgt gedefinieerd: "cumulatieve kansen per jaar dat ten minste 10, 100, of 1000 personen overlijden als rechtstreeks gevolg van hun aanwezigheid in het invloedsgebied van een inrichting en een ongewoon voorval binnen die inrichting waarbij een gevaarlijke stof betrokken is". In het Bevb en Bevb wordt een vergelijkbare definitie gehanteerd.

Het groepsrisico is een op scenario's gebaseerde berekening van het aantal doden dat kan vallen waaraan een kans is toegekend. Het invloedsgebied groepsrisico is het gebied waarbinnen een kans bestaat van groter dan 1% op overlijden gegeven de blootstelling aan een gevaarlijke stof op basis van het ongevalsscenario met de grootste effectafstand.

Bij ongevalsscenario's van bepaalde stoffen (vooral giftige gassen en vluchtige giftige vloeistoffen) kan het invloedsgebied zeer groot zijn, maar wordt de hoogte van het groepsrisico vrijwel geheel bepaald door een veel kleiner gebied rondom de risicobron. Het kleinere gebied dat in vergelijking met het invloedsgebied een vrijwel zelfde hoogte van het groepsrisico als resultaat geeft wordt aangeduid als het groepsrisico relevant rekengebied.

Het groepsrisico relevant rekengebied wordt in de praktijk vereenvoudigd vastgesteld door gebruik te maken van vuistregels. Bij risicovolle inrichtingen kunnen de volgende vuistregels gehanteerd worden bij het vaststellen van het groepsrisico relevant rekengebied:

- De plaatsgebonden risicocontour 10-8 (bij een risicobron met toxische stoffen)
- Het 100% letaalgebied (bij een risicobron met brandbare gassen)

Verantwoordingsplicht groepsrisico

In de wetgeving externe veiligheid is een verantwoordingsplicht opgenomen ten aanzien van de hoogte van het groepsrisico en de bijdrage van het desbetreffende besluit aan de ontwikkeling van het groepsrisico. Bij de beoordeling van het groepsrisico is onder andere de vraag aan de orde welke omvang van een ramp, gegeven de kans daarop, aanvaardbaar is. Het gaat daarbij uiteindelijk om een politieke afweging van de risico's tegen de maatschappelijke baten en kosten van een risicovolle activiteit. Als de maatschappelijke baten van een activiteit groot zijn, kunnen de bijbehorende risico's eerder worden geaccepteerd dan wanneer die gering zijn. Ook moet nadrukkelijk de vraag aan de orde komen of er toepasbare veiligere alternatieven beschikbaar zijn om dezelfde maatschappelijke baten te realiseren. Zijn die er, dan maakt dat de risico's minder aanvaardbaar. Alternatieven kunnen bijvoorbeeld worden gevonden in een ander productieproces of een andere wijze van opslag en transport.

De oriëntatiewaarde van het groepsrisico is in de maatschappelijke afweging een ijkpunt. In alle gevallen moeten keuzes in de afweging verantwoord worden, of het nu om hogere of om lagere waarden gaat die acceptabel worden geacht. In de wetgeving externe veiligheid is daarom een verantwoordingsplicht opgenomen met betrekking tot de keuzes over de aanvaardbaarheid van groepsrisico's. De onderwerpen die bij de verantwoording van het groepsrisico aan de orde moeten komen, zijn opgenomen in de wetgeving externe veiligheid.

Visie provincie op externe veiligheid

Voor het thema externe veiligheid kiest de provincie in de omgevingsvisie voor een aanpak die zich richt op:

1. Het voorkomen van overschrijdingen van grenswaarden uit de wetgeving;
2. Het maximaal beperken van het groepsrisico bij nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen;
3. Het vroegtijdig in het proces van relevante beleidsvelden mee- en af te wegen van omgevingsveiligheid.

Artikel 2 en 3

Om het (groeps)risico bij vestiging van nieuwe risicovolle inrichtingen te beperken dient bij het realiseren van nieuwe risicovolle bedrijven kritisch gekeken te worden naar de omgeving van deze bedrijven.

In de directe omgeving van risicovolle bedrijven kan een plaatsgebonden risicocontour 10^{-6} buiten de inrichting leiden tot gebruiksbeperkingen van percelen van derden. Om die reden streeft de provincie ernaar dat de plaatsgebonden risicocontour 10^{-6} zich bij nieuwe inrichtingen beperkt tot de inrichtingsgrens. In overeenstemming met het Besluit externe veiligheid

inrichtingen wordt dit uitgangspunt niet gehanteerd bij toetsing van risicovolle bedrijven onderling op een daarvoor bedoeld bedrijventerrein. Juist op deze terreinen is clustering van risicovolle bedrijven gewenst.

Het groepsrisico is een goed instrument om zonerings tussen kwetsbare gebieden en risicovolle inrichtingen te realiseren. De provincie streeft bij vergunningverlening voor nieuwe risicovolle inrichtingen ernaar om de personendichtheid binnen het groepsrisico relevant rekengebied zo beperkt mogelijk te houden.

Artikel 4 en 5

De onderwerpen die bij de verantwoording van het groepsrisico aan de orde moeten komen, zijn opgenomen in de wetgeving externe veiligheid. De provincie hecht aan een (bestuurlijk) transparante afweging van het groepsrisico. De afweging uit artikel 5 dienen ter verduidelijking van de invulling van de wetgeving.

1. De oriënterende waarde van het groepsrisico wordt conform de wet- en regelgeving gehanteerd als een richtinggevend waarde en niet als een grenswaarde. Met deze afweging wordt onderstreept dat met betrekking tot het groepsrisico geen sprake kan zijn van 'norm-opvulling', dan wel dat een groepsrisico boven de oriënterende waarde in de bestuurlijke afweging per definitie resulteert in een weigering.
2. De in beeld gebrachte sturingsmogelijkheden voor het beperken van omgevingsveiligheidsrisico's (groepsrisico of plaatsgebonden risico) worden betrokken in de afweging. De sturingsmogelijkheden omgevingsveiligheid zijn:
 - Verkleinen van de kans op een calamiteit.
 - Beperken van de effecten van een calamiteit.
 - Optimaliseren van het tijdsvenster door gevaarlijke activiteiten qua moment van plaatsvinden zoveel mogelijk te scheiden van de aanwezigheid van personen.
 - Bevorderen van de mogelijkheden voor bestrijdbaarheid van calamiteiten.
 - Versterken mogelijkheden zelfredzaamheid van personen die zich nabij risicobronnen bevinden.
3. Door het gemeentebestuur vastgesteld beleid met betrekking tot externe veiligheid wordt meegewogen in de besluitvorming van de provincie. Dat is van toepassing in die gevallen wanneer de provincie een besluit neemt over een ruimtelijke ontwikkeling (waaronder het verlenen van een omgevingsvergunning) waarvan het plangebied is gelegen in het grondgebied van de betreffende gemeente. De beleidsregels van de provincie gelden als minimum uitgangspunt, maar wordt goed gekeken naar situaties waar de gemeente andere uitgangspunten hanteert.

Artikel 6

Met de beleidsregels voor de beoordeling van externe veiligheid bij de vaststelling van tracébesluiten voor de aanleg of wijziging van landelijke infrastructuur en van verkeersbesluiten (Beleidsregels EV-beoordeling tracébesluiten), wordt er voor gezorgd dat het aspect externe veiligheid ook bij vervoersbesluiten onderzocht en meegewogen blijft worden. De minister van Infrastructuur en Milieu (hierna: minister van IenM) is slechts voor een beperkt deel van de vervoersbesluiten het tot besluitvorming bevoegde gezag. Een groot deel van de besluiten waarbij tot aanleg of aanpassing van infrastructuur wordt besloten, wordt door gemeenten of provincies genomen. Het gaat dan om besluiten tot vaststelling van provinciale inpassingsplannen die (mede) tot doel hebben de aanleg of wijziging van infrastructuur mogelijk te maken. Aan andere bevoegde gezagen, zoals provincies, wordt door de minister van Infrastructuur en Milieu verzocht deze beleidsregels in voorkomende gevallen op dezelfde wijze toe te passen. De provincie handelt bij toepassing van artikel 3.26 van de Wet ruimtelijke ordening voor infrastructurele werken, overeenkomstig paragraaf 2.2, 2.4 en 4.2 van de Beleidsregels EV-beoordeling tracébesluiten (Stcrt. 2014, nr. 25839).