Gemeente Utrecht

Voorstel aan de gemeenteraad

Beleidsnota omgevingsveiligheid

Beleidsveld	Milieu en Emissieloos Vervoer
Organisatieonderdeel	Ontwikkelorganisatie Ruimte
Opsteller	E.J.L. van der Waard / E. Haarman
Kenmerk	10889369
Vergaderdatum Raad	Volgt
Referendabel	Ja
Geheim	Nee

Het college van burgemeester en wethouders stelt de raad voor te besluiten:

1. De Beleidsnota omgevingsveiligheid vast te stellen en per 1 januari 2024 in werking te laten treden, waarmee de lokale beleidsvrijheid over omgevingsveiligheid (de beheersing van risico's voor de omgeving door het werken met gevaarlijke stoffen en het vervoer hiervan) wordt ingevuld, met de volgende aanvullingen ten opzichte van de Nota externe veiligheid uit 2007:
   a. De standaardwaarde voor het plaatsgebonden risico voor buisleidingen niet te overschrijden en overschrijding voor overige risicobronnen alleen gemotiveerd toe te staan;
   b. Bouwkundige voorschriften voor nieuwe gebouwen voor te schrijven rondom transportroutes en bedrijven om bescherming te bieden tegen de effecten van een brand en/of explosie met gevaarlijke stoffen;
   c. Zeer kwetsbare gebouwen (zoals scholen en zorginstellingen) waar mogelijk te scheiden van risicobronnen;
   d. Grote groepen personen niet bloot te stellen aan hoge risico's als gevolg van een incident met een buisleiding, waarbij het groepsrisico als instrument wordt gehanteerd.

2. De Beleidsnota omgevingsveiligheid op te nemen in de Omgevingsvisie Utrecht door toevoeging aan het overzicht 'Lijst beleidsdocumenten van de Omgevingsvisie Utrecht' en de internetpagina https://omgevingsvisie.utrecht.nl/.

3. De Nota Externe veiligheid uit 2007 in te trekken.

Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris, de burgemeester,

Samenvatting

De Beleidsnota omgevingsveiligheid vervangt de Nota Externe veiligheid uit 2007 en gaat in op het beleid van de gemeente Utrecht voor de beheersing van risico's voor de omgeving als gevolg van het werken met gevaarlijke stoffen en het vervoer hiervan. In de beleidsnota zijn de volgende aanvullingen gedaan ten opzichte van de Nota externe veiligheid uit 2007.

a) We staan geen overschrijding van de standaardwaarde voor het plaatsgebonden risico voor buisleidingen toe; overschrijding voor overige risicobronnen staan we alleen gemotiveerd toe.
b) We hanteren bouwkundige voorschriften voor nieuwe gebouwen rondom transportroutes en bedrijven, om bescherming te bieden tegen de effecten van een brand of explosie met gevaarlijke stoffen.
c) Waar mogelijk scheiden we zeer kwetsbare gebouwen (zoals scholen en zorginstellingen) van risicobronnen.
d) We stellen grote groepen personen niet bloot aan hoge risico's als gevolg van een incident met een buisleiding. Het groepsrisico wordt hierbij als instrument gehanteerd.

Er zijn geen zienswijzen ingediend tijdens de inspraaktermijn, daarom is er geen Nota van Antwoord gemaakt. Wel zijn er een aantal ambtelijke wijzingen aangebracht en is de beleidsnota op een aantal punten verduidelijkt. Het betreft hier geen inhoudelijke wijzigingen.

Context

Aanleiding

In 2007 is het Utrechtse beleid voor externe veiligheid vastgelegd in de Nota Externe veiligheid. Deze nota is aan actualisatie toe, onder andere omdat een aantal onderwerpen ontbreekt. Voorbeelden daarvan zijn het transport van gevaarlijke stoffen door buisleidingen en het landelijke beleid voor transportroutes. Ook wordt met de komst van de Omgevingswet het externe veiligheidsbeleid vernieuwd. De nu voorliggende Beleidsnota omgevingsveiligheid geeft invulling aan de beleidsvrijheid die de gemeente heeft onder de Omgevingswet. Externe veiligheid wordt in relatie tot de Omgevingswet steeds vaker omgevingsveiligheid genoemd. Daarom spreken we voortaan over omgevingsveiligheid.

Wat verandert er onder de Omgevingswet op het gebied van omgevingsveiligheid?:

- Voor het in beeld brengen van de externe veiligheidsrisico's zijn complexe groepsrisicoberekeningen in veel gevallen niet meer nodig. De gevaren worden ruimtelijk vertaald naar gebieden waarbinnen mensen slachtoffer kunnen worden van een incident met gevaarlijke stoffen. Dit zijn de zogeheten aandachtsgebieden voor de gevaren brand, explosie en gifwolk. Binnen deze gebieden dienen maatregelen te worden afgewogen om bescherming te bieden.
- Er is extra aandacht voor het beschermen van mensen die zich bij een incident met gevaarlijke stoffen niet zelfstandig in veiligheid kunnen brengen. Dit wordt mogelijk gemaakt met de Introductie van het begrip 'zeer kwetsbare gebouwen'.
- Naast ruimtelijke maatregelen kunnen ook bouwkundige maatregelen worden afgewogen ter bescherming van de mensen tegen de gevaren van een brand of explosie bij een incident met gevaarlijke stoffen. Dit wordt mogelijk gemaakt met de introductie van een brand- en/of explosievoorschriftengebied.

In de gemeente Utrecht zijn er verschillende risico's op het gebied van omgevingsveiligheid. Denk hierbij aan het vervoer van gevaarlijke stoffen per spoor, over de omliggende Rijkswegen en over het Amsterdam-Rijnkanaal. Ook bij de bedrijven waar gewerkt wordt met gevaarlijke stoffen, zoals op bedrijventerreinen Lage Weide, Overvecht Oudenrijn en een aantal LPG (autogas) tankstations zijn risico´s. Verder kennen nieuwe ontwikkelingen, zoals op gebied van waterstof en energie-opslag, omgevingsveiligheidsaspecten. Utrecht is een compacte stad waar woonbebouwing dicht op elkaar staat. Hierdoor ontstaat regelmatig een spanningsveld met betrekking tot de risico's van deze risicobronnen en de ontwikkeling van de stad. Bij het werken met gevaarlijke stoffen bij bedrijven en bij transport (weg, water, spoor en buisleiding) van deze stoffen kunnen ongelukken gebeuren. Dit kan leiden tot gevaren voor de mensen die wonen en werken in de omgeving van deze activiteiten. Deze gevaren voor de omgeving kunnen een brand, explosie of gifwolk zijn. De kans hierop is klein, maar de gevolgen kunnen groot zijn. De Beleidsnota omgevingsveiligheid gaat over de bescherming van de leefomgeving tegen deze gevaren.

Juridische context
In de voorliggende Beleidsnota omgevingsveiligheid legt de gemeenteraad het beleidskader voor omgevingsveiligheid vast. De Beleidsnota is een 'omgevingsvisie' in de zin van de Omgevingswet. In het kader van de Omgevingswet, die op 1 januari 2024 in werking treedt, stelt de gemeenteraad de Beleidsnota omgevingsveiligheid vast als onderdeel van de Omgevingsvisie Utrecht. De gemeenteraad is daartoe bevoegd op basis van Artikel 3.1 lid 1 van de Omgevingswet.

In de Omgevingsvisie Utrecht (en de beleidsnota's/visies die daar deel van uitmaken) staat het gemeentelijke beleid over de fysieke leefomgeving. Dit beleid geldt voor de hele gemeente.

Beslistermijn
Het is wenselijk om vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet (1 januari 2024) een besluit te nemen. Dit omdat we daarmee het nieuwe beleid voor nieuwe ontwikkelingen vanaf 1 januari 2024 kunnen toepassen.

Beoogd effect
Het beoogd effect van de Beleidsnota omgevingsveiligheid is om bij te dragen aan de beheersing van risico's voor de omgeving als gevolg van het werken met gevaarlijke stoffen en het vervoer hiervan. Daarmee draagt de nota bij aan een veilige stad.

Eerdere besluitvorming en informatievoorziening aan de raad
Raadsbrief 'Ontwerp-Beleidsnota Omgevingsveiligheid: vrijgave voor inspraak', 6 juni 2023.
Nota Externe Veiligheid (raadsbesluit 2007)

Beslispunten, Argumenten en Kanttekeningen/Risico's

Beslispunt	
1	De Beleidsnota omgevingsveiligheid vast te stellen en per 1 januari 2024 in werking te laten treden, waarmee de lokale beleidsvrijheid over omgevingsveiligheid (de beheersing van risico's voor de omgeving door het werken met gevaarlijke stoffen en het vervoer hiervan) wordt ingevuld, met de volgende aanvullingen ten opzichte van de Nota externe veiligheid uit 2007: a. De standaardwaarde voor het plaatsgebonden risico voor buisleidingen niet te overschrijden en overschrijding voor overige risicobronnen alleen gemotiveerd toe te staan; b. Bouwkundige voorschriften voor nieuwe gebouwen voor te schrijven rondom transportroutes en bedrijven om bescherming te bieden tegen de effecten van een brand en/of explosie met gevaarlijke stoffen; c. Zeer kwetsbare gebouwen (zoals scholen en zorginstellingen) waar mogelijk te scheiden van risicobronnen; d. Grote groepen personen niet bloot te stellen aan hoge risico's als gevolg van een incident met een buisleiding, waarbij het groepsrisico als instrument wordt gehanteerd.
Argumenten	
1.1	Het is relatief eenvoudig om onder de standaardwaarde voor het plaatsgebonden risico voor buisleidingen te blijven
	Dit doen we omdat een risicoreductie in samenwerking met de exploitant relatief eenvoudig te realiseren is. Het plaatsgebonden risico wordt vooral bepaald door de kans dat deze wordt geraakt tijdens graafwerkzaamheden. Alleen in Rijnenburg is het plaatsgebonden risico hoger dan de richtwaarde. De omgevingsrisico's van buisleidingen zijn in meeste gevallen lager dan van andere risicobronnen. Voor nieuwe buisleidingen mag het risico niet hoger zijn dan de standaardwaarde.

1.2	Met bouwkundige voorschriften voor nieuwe gebouwen rondom transportroutes en bedrijven wordt een relatief eenvoudige en effectieve bescherming geboden tegen de mogelijke effecten van een explosie.
	Op korte afstand van de snelwegen geldt nu al een (plas)brandaandachtsgebied waarbinnen bouwkundige voorschriften verplicht zijn.
1.3	Het scheiden van zeer kwetsbare gebouwen van risicobronnen is wenselijk omdat personen in deze gebouwen in de meeste gevallen niet in staat zijn om zelfstandig te vluchten bij een incident met gevaarlijke stoffen.
	De Rijksoverheid wil deze groep mensen extra beschermen. Wanneer een nieuw zeer kwetsbaar gebouw gerealiseerd wordt binnen een aandachtsgebied zijn aanvullende bouwkundige maatregelen altijd verplicht.
1.4	Groepsrisico van buisleidingen heeft grote impact en kan met relatief eenvoudige maatregelen worden verlaagd.
	Een te hoog groepsrisico rondom buisleidingen komt momenteel in de gemeente Utrecht niet voor. Bij ontwikkelingen in de directe omgeving van een buisleiding kan het groepsrisico toenemen doordat het aantal personen toeneemt. Groepsrisico van buisleidingen kan, indien nodig, met relatief eenvoudige maatregelen worden verlaagd.
1.5	We behouden ruimte voor ontwikkelingen in de stad.
	Hoewel de uitgangspunten in de beleidsnota randvoorwaarden stellen, is er ook ruimte om belangen af te wegen. Daar waar (onderbouwd) het belang van bouwen zwaarder weegt kan (gemotiveerd) afgeweken worden van het omgevingsveiligheidsbeleid. Dat doen we door per ontwikkeling de belangen af te wegen (onder het huidige beleid gebeurt dat ook al).
Kanttekeningen/Risico's	
1.1	Als afgeweken wordt van dit omgevingsbeleid ten gunste van nieuwbouw of aanpassing van bestemmingsplan kan dit leiden tot beperkte meerkosten.
	Dit is onder het huidige beleid ook het geval. Voorbeelden daarvan: we kunnen een extra nooduitgang voorschrijven, of extra inzet op risicocommunicatie. Bouwkundige maatregelen kunnen extra kosten met zich meebrengen. Binnen een explosieaandachtsgebied is dit scherfvrij glas, dat is kostbaarder dan regulier glas. Voor wie de kosten zijn is afhankelijk van de maatregel die wordt getroffen. In de meeste gevallen zal deze voor de ontwikkelaar zijn.
Beslispunt	
2	De Beleidsnota omgevingsveiligheid op te nemen in de Omgevingsvisie Utrecht door toevoeging aan het overzicht 'Lijst beleidsdocumenten van de Omgevingsvisie Utrecht' en de internetpagina https://omgevingsvisie.utrecht.nl/.
Beslispunt	
3	De Nota Externe veiligheid in te trekken.

Financiën

Advisering vanuit de Beleidsnota omgevingsveiligheid wordt binnen de huidige capaciteit uitgevoerd van het programma Duurzaamheid, onderdeel gezonde, stille en veilige leefomgeving. (Vanaf 2024 is dit onderdeel van het programma Aantrekkelijke en Groene Leefomgeving.)

Bij het uitvoeren van de doelstellingen uit de beleidsnota wordt rekening gehouden met een evenwichtige afweging tussen verschillende functies in stad. Dit kan in bepaalde gevallen leiden tot benodigde keuzes in planvorming die in enkele gevallen mogelijk extra kosten met zich meebrengen voor bedrijven, ontwikkelaars of de gemeente (bij door de gemeente betaalde projecten). Het kan dan

bijvoorbeeld gaan om het voorschrijven van een extra nooduitgang, het aanbrengen van scherfvrij glas in explosie aandachtsgebieden of extra inzet op risicocommunicatie. De omvang van deze kosten hangt af van de specifieke situatie en zijn nu daarom nog niet te bepalen en worden gedekt uit de projecten.

Vervolg
Na vaststelling door de gemeenteraad van de Beleidsnota omgevingsveiligheid worden planregels voorbereid ter opname in het Omgevingsplan.

Participatie
Bij de totstandkoming van de Beleidsnota omgevingsveiligheid zijn verschillende stakeholders geraadpleegd, zoals de Gasunie, ProRail, en Rijkswaterstaat. Er is gekozen voor het participatieniveau raadplegen, omdat het beleid grotendeels voortzetting is van bestaand beleid.

We werken als gemeente op het thema omgevingsveiligheid nauw samen met de Veiligheidsregio Utrecht en de Regionale Uitvoeringsdienst Utrecht. Het doel is om de al bestaande procesafspraken onder de Omgevingswet voort te zetten, en om alle partijen zo vroeg mogelijk te betrekken in de plannen.

Communicatie
De beleidsnota wordt bij vaststelling gepubliceerd. Verder actualiseren we de gemeentelijke website met toegankelijke berichtgeving over de nota en de nota is zelf ook terug te vinden op de website.

Referendabel
De Verordening raadgevend referendum gemeente Utrecht is van toepassing.

Bijlagen
Bijlagen besluitvorming
- Beleidsnota omgevingsveiligheid

Bijlagen informatief
-