Gezamenlijke Beleidsnotitie Externe Veiligheid ODRU-gemeenten

Omgevingsdienst Regio Utrecht

Omgevingsdienst regio Utrecht
5 januari 2024

Colofon

Opdrachtnemer	Omgevingsdienst regio Utrecht
Opdrachtgever	Pieter Lorijn
Opdrachtnummer	
Titel	Gezamenlijke Beleidsnotitie Externe Veiligheid ODRU-gemeenten
Kenmerk	
Revisie	Definitief
Datum	15 februari 2024
Aantal pagina's	52
Opgesteld door	Nancy Oberijé en Nandi van Voorst
Werkgroepleden	Arno Klarenbeek (gemeente Zeist), Ineke Burger (gemeente Woerden), Ria Driessen (gemeente Vijfheerenlanden), Pieter Lorijn (ODRU), Pieter Out (voormalig ODRU), Wim Cats (ODRU) en Freek ten Haken (VRU).

Contactpersoon	Pieter Lorijn
ODRU	Archimedeslaan 6, 3584 BA Utrecht

Copyright	© Omgevingsdienst regio Utrecht

Inhoudsopgave

Begrippenlijst **5**

Afkortingenlijst **7**

Leeswijzer **8**

1 Inleiding **9**

1.1 Aanleiding beleidsnotitie 9
1.2 Doelstelling beleidsnotitie 10
1.3 Totstandkoming beleidsnotitie 10
1.4 Juridische status beleidsnotitie 11
1.5 Afbakening ‘externe veiligheid’ en ‘omgevingsveiligheid’ 11

2. Beleidsnotitie externe veiligheid **13**

2.1 Ambities en beleidsuitgangspunten 13
2.2 Beleidsuitgangspunten transportactiviteiten over weg, water en spoor 15
2.2.1 Gemeentelijke infrastructuur 15
2.2.2 Provinciale infrastructuur 16
2.2.3 Rijksinfrastructuur (Basisnet) 16
2.3 Beleidsuitgangspunten transportactiviteiten door buisleidingen 17
2.4 Beleidsuitgangspunten risicovolle stationaire activiteiten 18
2.4.1 Risicovolle stationaire activiteiten 18
2.4.2 Risicovolle complexe bedrijven 20
2.5 Beleidsuitgangspunten ruimtegebruik nabij risicovolle activiteiten 21
2.5.1 Kwetsbare functies nabij risicovolle activiteiten 21
2.5.2 Afwegingskader ruimtegebruik nabij activiteiten met gevaarlijke stoffen 24

3. Implementatie **27**

3.1 Opnemen beleidsuitgangspunten in omgevingsvisie 27
3.2 Verankeren beleidskeuzes in het omgevingsplan 27
3.2.1 Toestaan/uitsluiten van risicovolle activiteiten op bepaalde locaties 27
3.2.2 Toestaan/uitsluiten kwetsbare gebouwen en locaties binnen aandachtsgebieden 28
3.2.3 Niet aanwijzen voorschriftengebieden in het aandachtsgebied 28
3.2.4 Inventariseren toegelaten zeer kwetsbare gebouwen binnen aandachtsgebieden 28
3.2.5 Niet aanwijzen attentiegebied naast het aandachtsgebied 28
3.2.6 Aanwijzen veiligheidszones rondom gemeentelijke/provinciale weg 28
3.2.7 Opnemen van maatwerkregels 29
3.3 Overige acties 29
3.3.1 Bijhouden Register Externe Veiligheid 29
3.3.2 Invulling geven aan nadere categorisering kwetsbare gebouwen en locaties 30
3.3.3 Aanwijzing route gevaarlijke stoffen actualiseren 30
3.3.4 Intrekken huidig beleid externe veiligheid 30

Bijlage 1 Externe veiligheid in de kerninstrumenten ... 31
B1.1 Omgevingsvisie ... 31
B1.2 Omgevingsprogramma ... 31
B1.3 Omgevingsplan ... 32
Bijlage 2 Werksessies met gemeenten ... 33
Bijlage 3 Risicovolle milieubelastende activiteiten ODRU ... 34
Bijlage 4 Externe veiligheid onder het voormalige omgevingsrecht ... 35
B4.1 Wat is externe veiligheid? ... 35
B4.2 Het plaatsgebonden risico (PR) ... 35
B4.3 Het groepsrisico (GR) ... 35
Bijlage 5 Externe veiligheid en beleidsvrijheid onder de Omgevingswet ... 37
B5.1 Van inrichting naar activiteit ... 37
B5.2 Van object naar gebouwen en locaties ... 37
B5.3 Het plaatsgebonden risico ... 38
B5.4 Het aandachtsgebied ... 39
B5.5 Het voorschriftengebied ... 40
B5.6 Het risicogebied ... 42
B5.7 Bruidsschat ... 42
Propaan/propeen ... 42
LPG-tankstation ... 43
Traditioneel schieten ... 43
Vergunningvrij bouwen ... 43
Brandbestrijding ... 44
Bijlage 6 Provincie-dekkend gemeentelijk routenet voor gevaarlijke stoffen ... 45
Bijlage 7 Voorbeelden veiligheidsmaatregelen ... 46
Bijlage 8 Risicovolle milieubelastende activiteiten (bijlage VII t/m IX Bkl) ... 47
Bijlage 9 (Zeer/beperkt) kwetsbare gebouwen en locaties (bijlage VI Bkl) ... 50
Bijlage 10 Kanttekeningen voorschriftengebied ... 52

Begrippenlijst

Wat we beschermen	
Zeer kwetsbare gebouwen	Gebouwen bestemd voor mensen die zichzelf niet op tijd in veiligheid kunnen brengen.
Kwetsbare gebouwen en locaties	Gebouwen met een woonfunctie (niet verspreid liggende bebouwing) en locaties bestemd voor grote evenementen of voor recreatief nachtverblijf voor meer dan 50 personen. Gebouwen en locaties zijn ook kwetsbaar als er veel personen een groot deel van de dag aanwezig zijn (zie bijlage VI Besluit kwaliteit leefomgeving).
Beperkt kwetsbare gebouwen en locaties	Alle gebouwen en locaties die niet zeer of beperkt kwetsbaar zijn (zie bijlage VI Besluit kwaliteit leefomgeving).
Hoe we beschermen	
Plaatsgebonden risico (PR)	De kans per jaar dat één persoon, die zich onafgebroken en onbeschermd op die plaats bevindt, overlijdt als rechtstreeks gevolg van een ongeval met een gevaarlijke stof.
Groepsrisico (GR)	De cumulatieve kans per jaar dat ten minste 10 personen overlijden als rechtstreeks gevolg van hun aanwezigheid nabij een risicobron en een ongewoon voorval bij die risicobron waarbij een gevaarlijke (afval)stof betrokken is.
Aandachtsgebied	Gebieden die zichtbaar maken waar mensen binnenshuis, zonder aanvullende maatregelen, onvoldoende beschermd kunnen zijn tegen de gevolgen (brand, explosie en/of gifwolk) van een ongeval met gevaarlijke stoffen.
Veiligheidszone (geen officiële term)	Een voorbeeldterm die gehanteerd kan worden bij het aanwijzen van een zone rondom een route gevaarlijke stoffen van de gemeente of provincie, als alternatief voor een aandachtsgebied.
Voorschriftengebied	Een gebied (gehele, of gedeelte van een, aandachtsgebied) waarin aanvullende bouweisen gelden voor nieuwbouw en vervangende nieuwbouw van een bouwwerk.
Attentiegebieden	Gebieden die zichtbaar maken waar mensen op buitenlocaties, zonder aanvullende maatregelen, onvoldoende beschermd kunnen zijn tegen de gevolgen van een ongeval met gevaarlijke stoffen. Deze gebieden reiken verder dan aandachtsgebieden.
Letaalzone	Het gebied waarbinnen dodelijke slachtoffers kunnen vallen als gevolg van een ongeval met gevaarlijke stoffen. Dit gebied wordt vaak opgesplitst in de 100% letaalzone (alle aanwezigen komen te overlijden) en de <100% letaalzone (99% tot 1% van de aanwezigen komen te overlijden).
Waartegen we beschermen	
Basisnet	Een landelijk aangewezen netwerk voor het vervoer van gevaarlijke stoffen over rijksinfrastructuur (weg/water/spoor).
Milieubelastende activiteit (MBA)	Een activiteit die nadelige gevolgen voor het milieu kan veroorzaken, niet zijnde een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een lozingsactiviteit op een zuiveringtechnisch werk of een wateronttrekkingsactiviteit (aanwijzing in hoofdstuk 3 van het Besluit activiteit leefomgeving).
Risicovolle milieubelastende activiteit (geen officiële term)	Een milieubelastende activiteit die risico's op het gebied van externe veiligheid met zich mee brengt door de aanwezigheid van gevaarlijke stoffen (dus stationaire activiteiten en transportactiviteiten over weg/water/spoor en door buisleidingen), alsook windturbines en luchthavens.

Risicovolle stationaire activiteit (geen officiële term)	Een milieubelastende activiteit die op één plek plaatsvindt (dus stationair) en risico's met zich meebrengt op het gebied van externe veiligheid door de aanwezigheid van gevaarlijke stoffen (dus risicovol), alsook windturbines en luchthavens.
Complexe bedrijven	Bedrijven met risicovolle stationaire activiteiten die door aard en omvang in verhouding grotere gevolgen kunnen hebben voor de leefomgeving (zie afdeling 3.3 van het Bal). De provincie is hiervoor het bevoegd gezag.
Seveso-inrichting	Een inrichting met een grote hoeveelheid opslag van gevaarlijke stoffen, waarmee bepaalde drempelwaarden worden overschreden en dus onder de Europese Seveso-richtlijn valt (zie paragraaf 3.3.1. van het Bal).
Risicocumulatie	Wanneer een persoon wordt blootgesteld aan de risico's van twee of meer risicobronnen en de kans dus groter is dat er dodelijke slachtoffers vallen als gevolg van een ongeval met gevaarlijke stoffen.
Domino-effect	Wanneer een ongeval met gevaarlijke stoffen plaatsvindt naast een andere risicobron met gevaarlijke stoffen en het effect van dit ongeval een tweede ongeval met gevaarlijke stoffen veroorzaakt.

Afkortingenlijst

BAG	Brandaandachtsgebied
Bal	Besluit activiteiten leefomgeving
Bbl	Besluit bouwwerken leefomgeving
Bevi	Besluit externe veiligheid inrichtingen
Bkl	Besluit kwaliteit leefomgeving
BOPA	Buitenplanse Omgevingsplanactiviteit
Bor	Besluit omgevingsrecht
Brzo	Besluit risico's zware ongevallen
DROP	Decentrale Regelgeving en Officiële Publicaties
EAG	Explosieaandachtsgebied
GAG	Gifwolkaandachtsgebied
GR	Groepsrisico
LPG	Liquefied Petroleum Gas
MBA	Milieubelastende activiteit
MOV	Modernisering Omgevingsveiligheid
ODRU	Omgevingsdienst Regio Utrecht
OPA	(Binnenplanse) omgevingsplanactiviteit
PAG	Plasbrandaandachtsgebied
PR	Plaatsgebonden risico
VRU	Veiligheidsregio Utrecht
RUD	Regionale Uitvoeringsdienst (ook wel omgevingsdienst)
ZKG	Zeer kwetsbaar gebouw

Leeswijzer

In hoofdstuk 1 geven we een beschrijving van de aanleiding, doelstelling, totstandkoming, juridische status en afbakening van deze beleidsnotitie. In hoofdstuk 2 geven we een overzicht van de ambities, beleidsuitgangspunten en afwegingskader die we samen met een groot deel van de ODRU-gemeenten hebben opgesteld en waarmee we invulling geven aan de beschreven beleidsverantwoordelijkheid en -vrijheid in bijlage 5. In hoofdstuk 3 geven we tot slot een overzicht van de punten waar gemeenten een vervolg aan moeten geven om te komen tot sluitend beleid en een adequate implementatie daarvan.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding beleidsnotitie

Per 1 januari 2024 is de Omgevingswet van kracht. Hiermee is het omgevingsrecht vereenvoudigd en zijn verschillende bestaande wetten, besluiten en regelingen samengevoegd in één nieuwe wet, vier besluiten en één regeling. In artikel 1.3 van de wet is vastgelegd wat het maatschappelijke doel is van deze wet. De wet is, met het oog op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, gericht op het in onderlinge samenhang:

a. bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, ook vanwege de intrinsieke waarde van de natuur, en
b. doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.

Met de invoering van de Omgevingswet staan gemeenten voor de uitdaging om hun ambities en opgaven, wat betreft een veilige en gezonde leefomgeving, (opnieuw) vast te leggen in een omgevingsvisie, eventueel in een programma te vertalen naar beleid op hoofdlijnen (met bijhorende maatregelen) en te vertalen naar planregels voor in het omgevingsplan.

Instrumenten onder de Omgevingswet

De Omgevingswet heeft een aantal kerninstrumenten waarmee overheden beleid kunnen vastleggen en uitvoeren ter bescherming, ontwikkeling en gebruik van de leefomgeving. De belangrijkste instrumenten voor gemeenten zijn de omgevingsvisie, het programma en het omgevingsplan. In de **omgevingsvisie** legt de gemeente (verplicht) haar globale ambities en opgaven vast voor de lange termijn, ter verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving. De omgevingsvisie is zelfbindend voor het bestuursorgaan dat het vaststelt en bevat dus geen juridisch bindende regels voor anderen (burgers, bedrijven of andere overheden). Een omgevingsvisie dient te worden vastgesteld door de gemeenteraad, waarbij een motiveringsplicht geldt wat betreft participatie. De ambities en opgaven uit de omgevingsvisie kan de gemeente in een (onverplicht) **programma externe veiligheid** uitwerken in beleid op hoofdlijnen en eventueel concrete maatregelen. Dit is in de eerste instantie niet verplicht, alleen als er omgevingswaarden in het omgevingsplan zijn opgenomen en overschreden dreigen te worden. Een programma dient te worden vastgesteld door het college van burgemeesters en wethouders, waarbij eveneens een motiveringsplicht geldt wat betreft participatie. Daarnaast werkt de gemeente haar globale ambities en opgaven uit in planregels (ook wel normen) in het **omgevingsplan**. Met planregels kan de gemeente per gebied vastleggen welke activiteiten zij wel of niet toestaat (bijvoorbeeld wonen, werken of recreëren). Daarbij geeft de gemeente ook aan welke regels zij aan de activiteiten stelt. Deze regels zijn wel juridisch bindend voor bewoners, bedrijven en andere overheden. Een omgevingsplan dient te worden vastgesteld door de gemeenteraad, waarbij zowel een kennisgevings- als een motiveringsplicht geldt wat betreft participatie. Zie bijlage 1 voor een verdere uitleg over de manier waarop externe veiligheid een plek moet krijgen in de instrumenten.

Belangrijk is dat dit beleid integraal wordt opgesteld, dus dat alle thema's in de fysieke leefomgeving in samenhang zijn bekeken. Een van die thema's is externe veiligheid, ook wel omgevingsveiligheid genoemd.

Met de invoering van de Omgevingswet vindt er ook een modernisering plaats in de manier waarop we externe veiligheid regelen, onder de noemer Modernisering Omgevingsveiligheid (MOV). Zo is er een nieuwe categorie gebouwen aangewezen, waar verminderd zelfredzame personen verblijven. Deze 'zeer kwetsbare gebouwen' moeten met de nieuwe wetgeving extra beschermd worden. Een andere wezenlijke verandering is dat elke risicovolle activiteit straks een of meerdere aandachtsgebieden heeft. Een aandachtsgebied is het gebied waar mensen binnenshuis, zonder aanvullende maatregelen, onvoldoende beschermd zijn tegen de gevolgen van ongevallen (brand, explosie en gifwolk) met gevaarlijke stoffen. Gemeenten hebben beleidsvrijheid om (in hun omgevingsplan) te regelen hoe ze mensen binnen deze aandachtsgebieden gaan beschermen tegen de risico's op het gebied van externe veiligheid.

1.2 Doelstelling beleidsnotitie

De doelstelling van deze beleidsnotitie is om gemeenten handvatten te geven voor de invulling van hun beleidsverantwoordelijkheid en -vrijheid op het gebied van externe veiligheid. De invulling hiervan moet uiteindelijk landen in de omgevingsvisie, een eventueel programma en in het omgevingsplan. Deze beleidsnotitie bevat de ambities, beleidsuitgangspunten en een afwegingskader, die gezamenlijk met een aantal gemeenten zijn opgesteld (zie paragraaf 1.3). De ambities en globale beleidsuitgangspunten (zie paragraaf 2.1) kunnen gemeenten overnemen in hun omgevingsvisie. De uitgewerkte beleidsuitgangspunten en het afwegingskader (zie paragraaf 2.2 t/m 2.6) kunnen gemeenten uitwerken in gesloten normen in het omgevingsplan óf in open normen met beleidsregels. Met het toepassen van deze beleidsnotitie zetten gemeenten een goede stap in het bereiken van een balans tussen het beschermen, ontwikkelen en gebruiken van de fysieke leefomgeving.

Het tweede doel van deze gezamenlijke beleidsnotitie is om te zorgen voor uniformiteit in de regio Utrecht als het gaat om beleid voor externe veiligheid. Hoe meer gemeenten deze beleidsnotitie hanteren, hoe beter wordt voldaan aan het gelijkheidsbeginsel binnen de regio Utrecht. Alle initiatiefnemers binnen de regio Utrecht moeten zich dan houden aan dezelfde wetgeving en iedereen die komt wonen, werken of recreëren in de regio Utrecht ontvangt hetzelfde beschermingsniveau. Naast gelijkheid brengt een uniforme benadering ook betere en snellere advisering vanuit de omgevingsdienst en veiligheidsregio met zich mee. Deze organisaties hebben dan niet te maken met 15 verschillende beleidsnotities die ze moeten hanteren wanneer ze adviseren over een ruimtelijke ontwikkeling of de ruimtelijke inpassing van een nieuwe milieubelastende activiteit. Daarmee wordt de toepassing van het beleid door de uitvoeringsdiensten eenvoudiger uit te voeren.

1.3 Totstandkoming beleidsnotitie

De ODRU-gemeenten hebben in het kader van een uniforme aanpak de ODRU (Omgevingsdienst Regio Utrecht) gevraagd een beleidsnotitie op te stellen die door alle gemeenten toegepast kan worden. De ODRU heeft daartoe drie fysieke werksessies (zie bijlage 2 voor verdere informatie) georganiseerd waarbij gemeenten hebben nagedacht over hoe om te gaan met nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen in aandachtsgebieden en de ruimtelijke inpassing van nieuwe milieubelastende activiteiten. Om het uniforme karakter van de beleidsnotitie te versterken, waren ook de RUD (Regionale Uitvoeringsdienst) Regio Utrecht en de VRU (Veiligheidsregio Utrecht) aanwezig bij deze werksessies. Aan de hand van een concrete casus en bijhorende hulpvragen hebben de

aanwezige gemeenten uiteindelijk een aantal beleidskeuzes kunnen maken. Deze beleidskeuzes zijn verder uitgewerkt in deze beleidsnotitie.

1.4 Juridische status beleidsnotitie

De gemaakte beleidskeuzes in deze beleidsnotitie hebben betrekking op nieuwe situaties in relatie tot ruimtelijke ordening. Hieronder verstaan we nieuwe situaties als gevolg van[1]:

- Wijziging van het omgevingsplan;
- Aanvraag omgevingsvergunning voor een binnenplanse omgevingsplanactiviteit (opa);
- Aanvraag omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (bopa).

Kort gezegd gaat het om de inpassing van nieuwe (zeer/beperkt) kwetsbare gebouwen en locaties (onder andere wonen, werken en recreëren) uit bijlage VI van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) en nieuwe milieu belastende activiteiten uit bijlage VII tot en met IX van het Bkl.

Deze beleidsnotitie bevat geen kant-en-klare planregels, dus geen open of gesloten normen voor in het omgevingsplan. De beleidsuitgangspunten in deze notitie kunnen gemeenten uitwerken in gesloten normen voor in het omgevingsplan óf in open normen met bijhorend afwegingskader in de vorm van beleidsregels.

Gesloten normen zijn concreet en direct werkend (behoeven geen verdere toelichting en afweging). Open normen bieden meer flexibiliteit en daarmee maatwerkmogelijkheden, omdat in de regel niet precies is vastgelegd hoe er aan de verplichting moet worden voldaan. Dat kan ook leiden tot rechtsonzekerheid. Daarom worden open normen buiten het omgevingsplan uitgewerkt in beleidsregels waarmee nieuwe ontwikkelingen in de leefomgeving afgewogen kunnen worden. In de open norm in het omgevingsplan dient dan verwezen te worden naar het document met beleidsregels. Om werking te krijgen, moet de gemeente deze beleidsregels dan publiceren.

1.5 Afbakening ‘externe veiligheid’ en ‘omgevingsveiligheid’

Met de Modernisering Omgevingsveiligheid wordt een nieuw begrip geïntroduceerd voor de term ‘externe veiligheid’, namelijk ‘omgevingsveiligheid’. Het begrip ‘omgevingsveiligheid’ wordt in de praktijk echter op verschillende manieren gebruikt. Sommige stakeholders gebruiken het als vervanger voor het begrip ‘externe veiligheid’. Dit sluit aan bij de manier waarop het begrip in de Omgevingswet wordt gebruikt. In de nota van toelichting van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) wordt de Modernisering Omgevingsveiligheid het vernieuwde beleid voor externe veiligheid genoemd. In de vier nieuwe besluiten onder de Omgevingswet wordt echter nog steeds het begrip ‘externe veiligheid’ gebruikt. Andere stakeholders gebruiken ‘omgevingsveiligheid’ als breed begrip waar ook thema’s als overstromingsrisico’s en natuurbranden onder vallen. Dit sluit aan bij de integrale benadering van veiligheidsregio’s.

Deze beleidsnotitie sluit aan bij de interpretatie uit het Bkl. Wij verstaan onder omgevingsveiligheid dus hetzelfde als onder externe veiligheid. In bijlage 3 is een overzicht opgenomen van de externe veiligheidsrisico’s binnen het werkgebied van de ODRU.

[1] Bij de aanvraag van een omgevingsvergunning voor bouwactiviteiten is externe veiligheid normaal gesproken geen aspect dat beoordeeld moet worden. Echter kan de situatie zich voordoen dat een nieuw (zeer/beperkt) kwetsbaar gebouw binnen een aandachtsgebied met voorschriftengebied (zie uitleg in bijlage 5) wordt gerealiseerd. Er gelden dan bouwkundige eisen uit het Besluit bouwwerken leefomgeving.

Wat is externe veiligheid?

Externe veiligheid gaat over de risico's voor mensen in de omgeving van activiteiten waar gevaarlijke stoffen bij betrokken zijn (zie bijlage 4 voor een uitgebreide uitleg). Denk hierbij aan:

- Transport van gevaarlijke stoffen over weg, water en spoor;
- Transport van gevaarlijke stoffen door buisleidingen;
- Bedrijven met opslag, gebruik en/of productie van gevaarlijke stoffen.

Bij een ongeval met een van deze activiteiten kunnen er levensbedreigende effecten ontstaan voor mensen in de omgeving, zoals een brand, explosie en/of gifwolk. Vanuit externe veiligheid kijken we alleen naar:

- de levensbedreigende effecten waarbij dodelijke slachtoffers kunnen vallen;
- de directe effecten en niet naar de schade die op de lange termijn kan ontstaan;
- de effecten voor derden, dus niet voor werknemers die onderdeel zijn van de activiteit.

Daarnaast vallen ook windturbines en luchthavens onder het beleid voor externe veiligheid. Bij windturbines is het risico dat een blad, gondel of mast afbreekt en bij luchthavens is het risico dat een vliegtuig neerstort.

Met het beleid voor externe veiligheid worden kwetsbare gebouwen en locaties beschermd tegen deze effecten. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen zeer kwetsbare, kwetsbare en beperkt kwetsbare gebouwen en locaties. In bijlage VI van het Besluit kwaliteit leefomgeving staat een opsomming van gebruiksfuncties die hieronder in ieder geval worden verstaan.

Deze beleidsnotitie beperkt zich tot het thema externe veiligheid, dus risico's die ontstaan door het vervoer, opslag, gebruik en productie van gevaarlijke stoffen en het in werking hebben van windturbines en luchthavens. Belangrijk is om te beseffen dat in het omgevingsplan in brede zin rekening gehouden moet worden met de risico's voor branden, rampen en crises. Deze bredere veiligheidsafweging is niet in deze beleidsnotitie uitgewerkt.

Risico's van branden, rampen en crises

In het omgevingsplan moet, conform artikel 5.2 van het Besluit kwaliteit leefomgeving, rekening worden gehouden met risico's voor branden, rampen en crises. Specifiek gaat het dan om het voorkomen, beperken en bestrijden hiervan, om de geneeskundige hulpverlening en de zelfredzaamheid van potentiële slachtoffers. We geven voor het thema externe veiligheid hier invulling aan in deze beleidsnotitie.

Voor andere thema's (zoals overstromingen, natuurbranden en aardbevingen) is het nodig om de samenwerking met de veiligheidsregio op te zoeken en hier samen een invulling aan te geven. Artikel 10 (onder a en b) van de Wet veiligheidsregio's geeft veiligheidsregio's namelijk de taak om het bevoegd gezag te adviseren over risico's van branden, rampen en crises in de bij of krachtens de wet aangewezen gevallen, alsmede in de gevallen die in het beleidsplan (van de veiligheidsregio) zijn bepaald.

2. Beleidsnotitie externe veiligheid

In dit hoofdstuk geven we invulling aan de beleidsverantwoordelijkheid en -vrijheid die gemeenten hebben, zoals beschreven in bijlage 5. De hoofdlijnen van hoofdstuk 2 zijn samen met de gemeenten, die aanwezig waren bij de werksessies, opgesteld. In paragraaf 2.1 geven we input voor de gemeentelijke omgevingsvisie en in paragraaf 2.2 tot en met 2.6 geven we input voor het gemeentelijke omgevingsplan.

2.1 Ambities en beleidsuitgangspunten

Gemeenten leggen in hun omgevingsvisie vast wat de kwaliteit is van de fysieke leefomgeving, welke ontwikkelingen en trends ze zien binnen hun grondgebied en welke ambities en opgaven daaruit volgen. Daar worden dan weer doelstellingen aan gekoppeld. De overkoepelende doelstelling die in de omgevingsvisie van elke gemeente moet terugkomen luidt als volgt (artikel 1.3 Omgevingswet):

Het bereiken van een balans tussen het beschermen en het benutten van de fysieke leefomgeving:

a. beschermen: het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, ook vanwege de intrinsieke waarde van de natuur;
b. benutten: het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving om er maatschappelijke behoeften mee te vervullen.

Beleidsvisie externe veiligheid
Op basis van de werksessies met de deelnemende gemeenten hebben we de volgende visie geformuleerd op het gebied van externe veiligheid:

We beschermen mensen die in het ODRU-gebied wonen, werken en recreëren zo goed mogelijk[2] tegen de gevolgen van ongevallen met gevaarlijke stoffen (door vervoer, opslag en gebruik daarvan) en windturbines, mét inachtneming van de ontwikkelopgaven (zoals de woningbouwopgave en de energietransitie). Dit willen wij bereiken door beleidsuitgangspunten te hanteren per risicovolle situatie (zie tabel 2-1).

Met deze beleidsuitgangspunten geven we invulling aan de beleidsverantwoordelijkheid en -vrijheid, zoals beschreven onder bijlage 5, waarbij het uitgangspunt is om zoveel mogelijk **beleidsneutraal** over te gaan. In paragraaf 2.2 tot en met 2.6 worden deze beleidsuitgangspunten verder uitgewerkt. Gemeenten kunnen deze beleidsuitgangspunten overnemen in hun eigen omgevingsvisie of een beleidsprogramma externe veiligheid.

[2] De gemeente heeft niet op alle verschillende activiteiten in de fysieke leefomgeving evenveel invloed. Denk aan (gemeentegrensoverschrijdende) activiteiten waarbij andere overheidinstellingen (buurgemeenten, provincie of Rijk) het bevoegd gezag zijn.

Tabel 2-1 Risicovolle situaties en beleidsuitgangspunten

Risicovolle situatie		Beleidsuitgangspunt	Toelichting
1	Transportactiviteiten met gevaarlijke stoffen over weg, water en spoor	a. We behouden, en actualiseren wanneer nodig, de aangewezen **gemeentelijke routes** voor het veilig vervoer van gevaarlijke stoffen. Deze routes krijgen daarbij veiligheidszones waarbinnen veiligheidsregels gelden.	Paragraaf 2.2.1
		b. We zoeken de samenwerking met de provincie Utrecht op om het '**provincie-dekkend gemeentelijk routenet'** voor gevaarlijke stoffen onder de Omgevingswet in stand te houden. Deze routes krijgen daarbij veiligheidszones waarbinnen veiligheidsregels gelden.	Paragraaf 2.2.2
		c. We sluiten aan bij de lobby van de provincie Utrecht richting het Rijk indien het vervoer van gevaarlijke stoffen over het **Basisnet** een onacceptabel effect heeft op de veiligheidsrisico's voor mensen in de omgeving.	Paragraaf 2.2.3
		d. We maken gebruik van ons inspraak- en beroepsrecht binnen de projectprocedure indien de aanleg van een **nieuw tracé** met vervoer van gevaarlijke stoffen een onacceptabel effect heeft op de veiligheidsrisico's voor mensen in de omgeving.	
2	Transportactiviteiten met gevaarlijke stoffen door buisleidingen	We maken gebruik van ons inspraak- en beroepsrecht binnen de projectprocedure indien de aanleg van een **nieuw buisleidingtracé** met gevaarlijke stoffen een onacceptabel effect heeft op de veiligheidsrisico's voor mensen in de omgeving.	Paragraaf 2.3
3	Stationaire activiteiten met gevaarlijke stoffen, alsook windturbines en luchthavens	a. Wij zetten in op het zoveel mogelijk **clusteren van risicovolle activiteiten** op bedrijventerreinen, gescheiden van gebieden waar wordt gewoond, gewerkt (kantoren) of gerecreëerd. Daarbij stimuleren we ook het nemen van **bronmaatregelen** om het plaatsgebonden risico of het aandachtsgebied van de betreffende risicovolle activiteit zoveel mogelijk te beperken.	Paragraaf 2.4.1 en 2.4.3
		b. We maken gebruik van ons advies- en instemmingsrecht binnen de vergunningprocedure indien de aanvraag van een nieuw (of uitbreiding van een bestaand) **complex bedrijf** een onacceptabel effect heeft op de veiligheidsrisico's voor mensen in de omgeving.	Paragraaf 2.4.2
4	Ruimtegebruik nabij activiteiten met gevaarlijke stoffen, alsook windturbines en luchthavens	We houden voldoende **afstand aan tussen activiteiten met gevaarlijke stoffen en nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen** (wonen, werken en recreëren), en nemen toereikende veiligheidsmaatregelen indien dit niet mogelijk is.	Paragraaf 2.5

2.2 Beleidsuitgangspunten transportactiviteiten over weg, water en spoor

2.2.1 Gemeentelijke infrastructuur

Beleidsuitgangspunt: *We behouden, en actualiseren wanneer nodig, de aangewezen gemeentelijke routes voor het veilig vervoer van gevaarlijke stoffen. Deze routes krijgen daarbij veiligheidszones waarbinnen veiligheidsregels gelden.*

De gemeente kan ervoor kiezen (op basis van art. 24 van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen) om vervoer van bepaalde gevaarlijke stoffen alleen over bepaalde gemeentelijke en/of provinciale wegen toe te staan, door deze aan te wijzen met een routeringsbesluit. Deze wegen moeten aansluiten op de aangewezen routes door buurgemeenten, aangewezen routes door de provincie en het landelijke Basisnet. Een vervoerder kan alleen afwijken van de aangewezen route via een ontheffing die de vervoerder moet aanvragen bij de gemeente. Bij het verlenen van een ontheffing om af te mogen wijken van deze route, wordt een alternatieve route aangewezen waarbij de gemeente de volgende voorwaarden kan hanteren:

- De alternatieve route is zo kort mogelijk;
- De alternatieve route loopt zo min mogelijk langs de bebouwde omgeving;
- De alternatieve route loopt zoveel mogelijk over de aangewezen routes;
- De alternatieve route moet geschikt zijn voor de transportmiddelen van de leverancier;
- Vervoer over de alternatieve route mag geen gevaarlijke verkeerssituaties opleveren.

Momenteel hebben de meeste ODRU-gemeenten routes aangewezen voor het vervoer van gevaarlijke stoffen en deze vastgelegd op een routekaart[3]. Wanneer een gemeente geen routebesluit neemt mag het vervoer van gevaarlijke stoffen over alle gemeentelijke wegen plaatsvinden. In artikel 19 van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen is wel verplicht gesteld dat de bebouwde kommen van gemeenten worden vermeden, behalve wanneer dat redelijkerwijs niet mogelijk is.

Een gemeentelijke weg krijgt van rechtswege geen aandachtsgebieden, anders dan de Basisnetroutes van het Rijk. Een gemeente kan wel veiligheidszones, als alternatief voor aandachtsgebieden, hanteren en ervoor kiezen om binnen die zones nieuwe kwetsbare functies uit te sluiten of toe te staan, al dan niet onder voorwaarden (zie paragraaf 2.5).

Beleidsneutraal

Het hanteren van veiligheidszones voor brand (30 meter aan weerszijden) en explosie (200 meter aan weerszijden) is beleidsneutraal, aangezien dit onder het oude omgevingsrecht werd gedaan. Bij gemeentelijke en provinciale wegen waarover brandbare vloeistoffen en brandbare gassen worden vervoerd gingen we uit van invloedsgebieden (zie uitleg bijlage 4) die in de Handleiding Risicoanalyse Transport (HART) staan, namelijk 45 meter voor het brandscenario en 355 meter voor het explosiescenario. Binnen deze gebieden bestond een verantwoordingsplicht van het groepsrisico op basis van artikel 7 tot en met 9 van het voormalige Besluit externe veiligheid transportroutes (Bevt). Onder de Omgevingswet werken we niet meer met invloedsgebieden, maar met aandachtsgebieden (zie uitleg bijlage 5). Echter krijgen alleen de Basisnetroutes van het Rijk aandachtsgebieden en gemeentelijke/provinciale transportroutes niet. Als de gemeente beleidsneutraal beleid wil opstellen, dient zij onder de Omgevingswet veiligheidszones te hanteren voor de aangewezen routes met daarbinnen een vorm van verantwoordingsplicht voor het groepsrisico.

[3] Zie https://www.odru.nl/informatie-en-advies/vervoer-route-gevaarlijke-stoffen/ voor alle routekaarten.

- De actualisatie van de gemeentelijke routekaarten en de besluitvorming over het eventueel hanteren van veiligheidszones en veiligheidsregels is als implementatiepunt opgenomen onder hoofdstuk 3.

2.2.2 Provinciale infrastructuur

Beleidsuitgangspunt: *We zoeken de samenwerking met de provincie Utrecht op om het 'provincie-dekkend gemeentelijk routenet voor gevaarlijke stoffen' onder de Omgevingswet in stand te houden. Deze routes krijgen daarbij veiligheidszones waarbinnen veiligheidsregels gelden.*

De provincie is (op basis van art. 23 van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen) verplicht om wegen aan te wijzen waarover het doorgaand vervoer moet plaatsvinden. Deze wegen moeten aansluiten op het Basisnet. Alleen als de provinciale routes zijn meegenomen in het routebesluit van de gemeenten dient er een ontheffing te worden aangevraagd als een leverancier hiervan wil afwijken (zie paragraaf 2.2.1).

De provincie Utrecht heeft reeds provinciale routes aangewezen (zie bijlage 6), die onderdeel zijn van het 'provincie-dekkend gemeentelijk routenet voor gevaarlijke stoffen'. In haar 'Omgevingswetprogramma Gezond & Veilig 2022-2025' streeft de provincie in samenwerking met gemeenten naar het in stand houden van dit routenet om alle aangewezen routes goed op elkaar aan te laten sluiten en het vervoer van gevaarlijke stoffen door de bebouwde kom te beperken. Periodiek zal de provincie tellingen uitvoeren op provinciale wegen, zodat bekend is waar er risico's bestaan en er eventueel passende maatregelen genomen kunnen worden.

Ook een provinciale weg krijgt van rechtswege geen aandachtsgebieden, anders dan de Basisnetroutes van het Rijk. Een gemeente kan bij provinciale routes wel veiligheidszones, als alternatief voor aandachtsgebieden, hanteren en ervoor kiezen om nieuwe kwetsbare functies uit te sluiten of toe te staan, al dan niet onder voorwaarden (zie paragraaf 2.5).

- De samenwerking met de provincie Utrecht en de besluitvorming over het eventueel hanteren van veiligheidszones en veiligheidsregels is als implementatiepunt opgenomen onder hoofdstuk 3.

2.2.3 Rijksinfrastructuur (Basisnet)

Bestaand tracé

Beleidsuitgangspunt: *We sluiten aan bij de lobby van de provincie Utrecht richting het Rijk indien het vervoer van gevaarlijke stoffen over het Basisnet een onacceptabel effect heeft op de veiligheidsrisico's voor mensen in de omgeving.*

Bij Basisnetroutes[4] van het Rijk (zie bijlage 1 tot en met 3 van de Regeling Basisnet) hebben gemeenten en provincie geen sturingsmogelijkheden wat betreft vervoersbewegingen en kunnen zij de risico's en daarmee de omvang van het plaatsgebonden risico of aandachtsgebieden niet beperken. De minister van Infrastructuur en Waterstaat is namelijk het bevoegd gezag. Een lobby richting het Rijk, eventueel samen met de provincie en andere gemeenten binnen die provincie, is een mogelijkheid als de risico's van bestaande Basisnetroutes onacceptabel worden bevonden.

[4] Het Basisnet is een landelijk aangewezen netwerk voor het vervoer van gevaarlijke stoffen. Binnen bepaalde grenzen wordt dit vervoer over weg, binnenwater en spoor gegarandeerd. Het Basisnet heeft betrekking op de rijksinfrastructuur: hoofdwegen (snelwegen), hoofdwaterwegen (binnenwateren) en hoofdspoorwegen (enkele uitzonderingen daargelaten).

In haar 'Omgevingswetprogramma Gezond & Veilig 2022-2025' stuurt de provincie al aan op een stevige lobby bij het Rijk om het vervoer van gevaarlijke stoffen over spoor en water door en langs stedelijk gebied zoveel mogelijk te voorkomen. Het Basisnet functioneert momenteel niet optimaal. Op routes over het spoor waar niet of nauwelijks vervoer van gevaarlijke stoffen is toegestaan vindt te veel vervoer plaats en op routes waar wel gevaarlijke stoffen vervoerd mogen worden, wordt de capaciteit die deze routes bieden soms lang niet benut. De Provincie Utrecht is tevens lid van de Stuurgroep Basisnet met vertegenwoordigers van het Rijk, provincies, gemeenten en bedrijfsleven. De Provincie Utrecht streeft als lid van deze stuurgroep naar een toekomstbestendig net, met een beperking van externe veiligheidsrisico's langs wegen en spoorwegen, waarbij de bestaande bouwopgave veilig gerealiseerd kan worden.

Alle Basisnetroutes krijgen van rechtswege een brand-, explosie- en gifwolkaandachtsgebied van respectievelijk 30 meter, 200 meter en 300 meter[5]. Gemeenten hebben binnen deze aandachtsgebieden de beleidsvrijheid om nieuwe kwetsbare functies uit te sluiten of toe te staan, al dan niet onder voorwaarden (zie paragraaf 2.5).

Nieuw tracé

Beleidsuitgangspunt: *We maken gebruik van ons inspraak- en beroepsrecht binnen de projectprocedure indien de aanleg van een nieuw tracé met vervoer van gevaarlijke stoffen een onacceptabel effect heeft op de veiligheidsrisico's voor mensen in de omgeving.*

Indien er een procedure projectbesluit gaat lopen voor de aanleg van nieuwe (of de uitbreiding van bestaande) tracés (weg, water of spoor) waarover gevaarlijke stoffen vervoerd gaan worden in onze gemeente én dit een onacceptabel effect heeft op de veiligheidsrisico's voor mensen in de omgeving, maken wij gebruik van ons inspraak- en beroepsrecht. Daarbij hanteren wij de beleidsuitgangspunten zoals geformuleerd in paragraaf 2.5).

2.3 Beleidsuitgangspunten transportactiviteiten door buisleidingen

Beleidsuitgangspunt: *We maken gebruik van ons inspraak- en beroepsrecht binnen de projectprocedure indien de aanleg van een nieuwe buisleiding met gevaarlijke stoffen een onacceptabel effect heeft op de veiligheidsrisico's voor mensen in de omgeving.*

Bij buisleidingen met gevaarlijke stoffen geldt opnieuw dat gemeenten geen sturingsmogelijkheden hebben wat betreft de risico's en daarmee de omvang van het plaatsgebonden risico of aandachtsgebieden niet kunnen beperken. De minister van Infrastructuur en Waterstaat is namelijk het bevoegd gezag. Voor bestaande buisleidingen zijn er daarom alleen sturingsmogelijkheden in de ruimtelijke ordening rondom deze buisleidingen (zie paragraaf 2.5).

Indien er een procedure projectbesluit gaat lopen voor de aanleg van een nieuwe buisleiding met gevaarlijke stoffen in onze gemeente én dit een onacceptabel effect heeft op de veiligheidsrisico's voor mensen in de omgeving, maken wij gebruik van ons inspraak- en beroepsrecht. Daarbij hanteren wij de beleidsuitgangspunten zoals geformuleerd in paragraaf 2.5).

[5] Deze afstanden zijn nog niet definitief vastgelegd en kunnen op basis van lopende discussies nog veranderen. De genoemde afstanden zijn conform een recente kamerbrief van de staatssecretaris van Infrastructuur en waterstaat van 17 juli 2023.

2.4 Beleidsuitgangspunten risicovolle stationaire activiteiten

Beleidsuitgangspunt: *We geven bestaande of nieuwe bedrijven met activiteiten met gevaarlijke* stoffen de ruimte om te ontwikkelen, mét zwaarwegende inachtneming van de veiligheidsrisico's voor mensen in de omgeving.

2.4.1 Risicovolle stationaire activiteiten

Beleidsuitgangspunt: *Wij zetten in op het zoveel mogelijk clusteren van risicovolle activiteiten op bedrijventerreinen, gescheiden van gebieden waar wordt gewoond, gewerkt (kantoren) of gerecreëerd. Daarbij stimuleren we ook het nemen van bronmaatregelen om het plaatsgebonden risico of het aandachtsgebied van de betreffende risicovolle activiteit zoveel mogelijk te beperken.*

De gemeente kan in bepaalde gebieden de uitbreiding of nieuwvestiging van risicovolle stationaire activiteiten verbieden en daarmee de afstand tot gebieden met veel (zeer/beperkt) kwetsbare gebouwen en locaties regelen. Daarom zetten we in de eerste instantie in op het clusteren van risicovolle stationaire activiteiten op bedrijventerreinen, gescheiden van gebieden waar wordt gewoond, gewerkt en gerecreëerd. Daarbij hanteren we de uitgangspunten zoals genoemd in tabel 2-2.

Bij stationaire activiteiten (uitgezonderd de complexe bedrijven, zie paragraaf 2.4.2) heeft de gemeente, als bevoegd gezag zijnde, ook sturingsmogelijkheden wat betreft de risico's. Bij vergunningverlening voor deze activiteiten kan zij de omvang van het plaatsgebonden risico of aandachtsgebieden beperken. Alle stationaire activiteiten die risico's kennen op het gebied van externe veiligheid staan in bijlage VII t/m IX van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal). De gemeente mag maatwerkregels (inhoudelijke regels, informatieplicht, meldingsplicht, vergunningplicht met beoordelingsregels) opnemen voor deze stationaire activiteiten, tenzij anders is bepaald.

Voor nieuwe risicovolle activiteiten die nog niet als milieubelastende activiteiten zijn aangewezen in het Besluit activiteiten leefomgeving kan het zinvol zijn maatwerkregels op te nemen. Te denken valt daarbij aan regels over initiatieven rondom de energietransitie, zoals energieopslagsystemen met lithium-ion batterijen. Deze energieopslagsystemen kunnen bij brand namelijk leiden tot rookwolken met giftige stoffen in de directe omgeving.

- De besluitvorming over het wel of niet opnemen van maatwerkregels over nieuwe risicovolle activiteiten in het omgevingsplan is als implementatiepunt overgenomen in hoofdstuk 3.

Bij het opstellen van het omgevingsplan moet in ieder geval een besluit genomen worden over de zogenaamde 'bruidsschat-onderwerpen'. In de 'bruidsschat' staan onderwerpen die met de invoering van de Omgevingswet niet meer op rijksniveau geregeld worden. De bijhorende rijksregels worden automatisch onderdeel van het tijdelijk omgevingsplan, wat gemeenten de tijd geeft om te bepalen of ze deze rijksregels willen overnemen, al dan niet met aanpassingen. Vanuit externe veiligheid gezien gaat het vooral om de vergunningplicht wat betreft LPG-tankstations en propaan- en propeentanks (zie bijlage B5.7).

- De besluitvorming over het wel of niet overnemen van de bruidsschatregels in het omgevingsplan is als implementatiepunt overgenomen in hoofdstuk 3.

Tabel 2-2 Beleidsuitgangspunten voor risicovolle activiteiten per gebiedstype

<table>
<tr><th>Gebiedstypen</th><th>Uitbreiding of vestiging risicovolle activiteit</th><th>Plaatsgebonden risicocontour 10^{-6}</th><th>Aandachtsgebieden</th></tr>
<tr><td>Bedrijventerrein met zware risicovolle activiteiten</td><td>Toegestaan</td><td rowspan="5">Tot eigen perceelgrens of over openbaar groen, water of weg.</td><td rowspan="2">Tot grens bedrijventerrein of over openbaar groen, water, weg of ander bedrijventerrein. Voor bestaande (beperkt) kwetsbare gebouwen van derden op dit bedrijventerrein hanteren we paragraaf 2.5.</td></tr>
<tr><td>Bedrijventerrein met lichte risicovolle activiteiten</td><td>Toegestaan, mits het geen zware risicovolle activiteit is</td></tr>
<tr><td>Bedrijventerrein zonder risicovolle activiteiten</td><td rowspan="3">Niet toegestaan, tenzij het een risicovolle activiteit is die noodzakelijk is voor het functioneren van het terrein of gebied</td><td rowspan="3">Afweging per ontwikkeling, toepassing paragraaf 2.5.</td></tr>
<tr><td>Landelijk gebied</td></tr>
<tr><td>Verblijfsgebieden (wonen, werken, recreëren, etc.)</td></tr>
</table>

In tabel 2-2 wordt er onderscheid gemaakt tussen lichte en zware risicovolle activiteiten, omdat niet elk bedrijventerrein hetzelfde is van aard en omvang. Dit onderscheid kan bijvoorbeeld worden gemaakt op basis van de risicovolle stationaire activiteiten in bijlage VII van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Zo zouden bijvoorbeeld alle activiteiten met een vergunningplicht (activiteiten onder B en E in bijlage VII Bkl) als zwaar aangewezen kunnen worden en alle activiteiten zonder vergunningplicht (activiteiten onder A in bijlage VII Bkl) als licht.

- De nadere uitwerking van dit onderscheid tussen lichte en zware risicovolle activiteiten op basis van bijlage VII van het Bkl is opgenomen als implementatiepunt in hoofdstuk 3. Daarbij moeten gemeenten ook bekijken op welke bedrijventerreinen ze wel/niet lichte en/of zware risicovolle activiteiten wil toestaan.

Beleidsneutraal

Veel gemeenten gebruiken momenteel in hun bestemmingsplannen (welke automatisch onderdeel worden van het tijdelijke omgevingsplan) de systematiek uit de ‘Handreiking Bedrijven en Milieuzonering’ van de VNG. De kern van deze handreiking is om de toelating van bedrijven te reguleren op basis van de benodigde milieuruimte per bedrijf. Dit uit zich in concrete milieuafstanden (voor stof, geluid, geur en gevaar) ten opzichte van milieugevoelige functies (zoals woningen). Op basis van de milieuruimte die een bedrijf nodig heeft, krijgt het bedrijf een milieucategorie toegekend. In het bestemmingsplan nemen gemeenten vaak op welke milieucategorieën zijn toegestaan op de verschillende bedrijventerreinen die ze kennen. Deze methodiek heeft hetzelfde uitgangspunt als de methodiek die in paragraaf 2.4.1 staat beschreven. Maar of het één op één aansluit en of er dus wel/niet planschade kan ontstaan, moet per omgevingsplan worden bekeken.

2.4.2 Risicovolle complexe bedrijven

Beleidsuitgangspunt: *We maken gebruik van ons advies- en instemmingsrecht binnen de vergunningprocedure indien de aanvraag van een nieuw (of uitbreiding van een bestaand) complex bedrijf een onacceptabel effect heeft op de veiligheidsrisico's voor mensen in de omgeving.*

De gemeente kan in haar omgevingsplan complexe bedrijven uitsluiten op de locaties waar zij dat nodig acht (zie paragraaf 2.4.1). Als het gaat om complexe bedrijven[6] is echter het college van Gedeputeerde Staten van de provincie het bevoegd gezag voor zowel de milieubelastende activiteit als voor de omgevingsplanactiviteit. Middels een afwijkingsprocedure voor een omgevingsplanactiviteit kan het complexe bedrijf alsnog toegestaan worden, indien het college van Gedeputeerde Staten ervoor kiest om de vergunning te verlenen. De gemeente kan in dat geval gebruik maken van haar recht van advies en recht van instemming.

In haar 'Omgevingswetprogramma Gezond & Veilig 2022-2025' stuurt de provincie al aan op het ruimtelijk scheiden van Seveso-inrichtingen (aangewezen als complex bedrijf) en kwetsbare functies. Daarnaast zet ze in op een goede naleving van de externe veiligheidsregelgeving door adequate vergunningverlening, toezicht en handhaving. Indien er een vergunningprocedure gaat lopen voor de realisatie van nieuwe (of de uitbreiding van bestaande) complexe bedrijven in onze gemeente én dit (ondanks de uitspraken van de provincie in haar Omgevingswetprogramma) een onacceptabel effect heeft op de veiligheidsrisico's voor mensen in de omgeving, maken wij gebruik van ons inspraak- en beroepsrecht. Daarbij hanteren wij de beleidsuitgangspunten zoals geformuleerd in paragraaf 2.4 en 2.5.

Risicogebied rondom chemische clusters

De gemeenteraad kan een risicogebied externe veiligheid in het omgevingsplan aanwijzen. Risicogebieden externe veiligheid zijn bedoeld om extra ruimte te kunnen geven aan bepaalde bedrijven met verhoogde externe veiligheidsrisico's, zoals Seveso-inrichtingen en stuwadoorsbedrijven. Voorheen was dit onderwerp geregeld in het Besluit externe veiligheid inrichtingen in de vorm van de zogenoemde 'veiligheidscontour'. De bundeling van bedrijven met verhoogde externe veiligheidsrisico's op een specifiek daarvoor ingericht bedrijventerrein kan om bedrijfseconomische redenen wenselijk zijn. Door bundeling kan de veiligheid buiten het gebied ook toenemen.

Binnen het werkgebied van de ODRU zijn er op dit moment geen gemeenten waar industrieterreinen zijn gevestigd met een 'veiligheidscontour'. In verband met de wens om beleidsneutraal over te gaan, maken we met de komst van de Omgevingswet vooralsnog dan ook geen gebruik van de mogelijkheid om een 'risicogebied externe veiligheid' aan te wijzen.

[6] Afdeling 3.3 van het Besluit activiteiten leefomgeving geeft aan welke activiteiten onder de term 'complex bedrijf' vallen.

2.5 Beleidsuitgangspunten ruimtegebruik nabij risicovolle activiteiten

2.5.1 Kwetsbare functies nabij risicovolle activiteiten

Beleidsuitgangspunt: *We houden voldoende afstand aan tussen activiteiten met gevaarlijke stoffen en nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen (wonen, werken en recreëren), en nemen toereikende veiligheidsmaatregelen indien dit niet mogelijk is.*

De meeste veiligheidswinst wordt behaald door het scheiden van activiteiten met gevaarlijke stoffen en ruimtelijke ontwikkelingen als wonen, werken en recreëren. Daarom zetten we in eerste instantie in op het uitsluiten van (zeer/beperkt) kwetsbare gebouwen en locaties binnen de plaatsgebonden risicocontour en bepaalde aandachtsgebieden. We hanteren hiervoor de uitgangspunten die genoemd zijn in tabel 2-4 tot en met 2-6. De motivatie voor de manier waarop tabel 2-4 tot en met 2-6 is ingevuld is als volgt:

Plaatsgebonden risicocontour 10^{-6}
Het uitsluiten van (zeer/beperkt) kwetsbare gebouwen en locaties binnen de plaatsgebonden risicocontour 10^{-6} is verplicht vanuit de Rijksregels. Dit nemen we over in ons beleid. Voor beperkt kwetsbare gebouwen en locaties binnen de plaatsgebonden risicocontour 10^{-6} heeft de gemeente beleidsvrijheid. Deze beleidsvrijheid had de gemeente onder het oude omgevingsrecht ook. Tijdens de werksessies is de wens geuit om daarin beleidsneutraal over te gaan. Met een GIS-analyse is in beeld gebracht in hoeverre beperkt kwetsbare functies momenteel in deze contour liggen en dus in het verleden zijn toegestaan. Uit deze analyse blijkt dat een noemenswaardige hoeveelheid van deze functies in de desbetreffende contour ligt. Binnen deze contour is de kans echter groot, op een dergelijke kleine afstand van de bron, dat personen komen te overlijden bij een ongeval met gevaarlijke stoffen. Daarom kiezen we ervoor om beperkt kwetsbare gebouwen en locaties in de eerste instantie niet toe te staan binnen de plaatsgebonden risicocontour 10^{-6}. Hiervan kan in individuele gevallen gemotiveerd afgeweken worden, indien wordt voldaan aan de genoemde voorwaarden in paragraaf 2.5.2.

Zeer kwetsbare gebouwen
De categorie zeer kwetsbare gebouwen is een nieuwe categorie, waarvan de wetgever heeft aangegeven dat deze extra bescherming behoeven. Het uitgangspunt is dat we deze niet toestaan binnen alle aandachtsgebieden (al dan niet met afwijkingsmogelijkheid). Daar waar afwijkingsmogelijkheden worden geboden, gelden er strenge toelatingsprincipes. Voor de overige gebouwen en locaties hanteren we vaak minder strenge uitgangspunten.

Brandaandachtsgebied algemeen
Binnen het brandaandachtsgebied sluiten we, naast de zeer kwetsbare gebouwen, in principe alle kwetsbare gebouwen en locaties uit (al dan niet met afwijkingsmogelijkheid). Daarmee voorkomen we dat personen aanwezig in deze gebouwen of op deze locaties worden blootgesteld aan de dodelijke effecten van brand (als gevolg van de betreffende risicobron) in deze gebieden. Het brandaandachtsgebied reikt over het algemeen tot enkele tientallen meters van de risicobron. Het ruimtebeslag van deze zone is daarmee relatief beperkt. Dit rechtvaardigt een strikt zoneringsbeleid, waarbinnen kwetsbare gebouwen en locaties worden uitgesloten. Het realiseren van beperkt kwetsbare gebouwen en locaties binnen het brandaandachtsgebied vinden we toelaatbaar onder bepaalde voorwaarden (zie paragraaf 2.5.2). Op deze locaties is het aantal aanwezige personen beperkt, of is de tijd dat zij aanwezig zijn beperkt, waardoor de kans dat er een groot aantal slachtoffers valt bij een ongeval met de risicobron ook beperkt is.

Brandaandachtsgebied van buisleidingen
Binnen het brandaandachtsgebied van buisleidingen hanteren we een genuanceerder beleid. De omvang van dit brandaandachtsgebied is afhankelijk van de druk en de diameter van de buisleiding en kan honderden meters groot zijn. De kans op een ongeval bij een buisleiding is echter vele malen kleiner dan bij stationaire activiteiten en op basisnetroutes, aangezien de buisleiding beschermd ligt in de ondergrond. Het uitsluiten van alle kwetsbare gebouwen en locaties binnen deze brandaandachtsgebieden zal een grote impact hebben op de beschikbare ontwikkelruimte, terwijl deze ruimte wel nodig is voor onder andere de woningbouwopgave. Voor buisleidingen maken we daarom een onderscheid in het gebied waar de effecten zodanig zijn dat 100% van de aanwezigen komt te overlijden, en het gebied waar dit percentage tussen de 1 en 99% ligt.

- In het gebied waar 100% van de aanwezigen komt te overlijden is de warmtestraling zo hevig, dat het haast niet mogelijk is afdoende beschermende maatregelen te treffen. In dat gebied sluiten we daarom, naast de zeer kwetsbare gebouwen, ook de kwetsbare gebouwen en locaties uit (al dan niet met afwijkingsmogelijkheid). Beperkt kwetsbare gebouwen en locaties laten we onder voorwaarden wel toe, omdat een beperkt aantal personen aanwezig is en dit vaak van korte duur is.
- In het gebied waar de letaliteit tussen de 1% en 99% ligt zijn wel maatregelen te treffen die voldoende bescherming bieden. In dit gebied laten we (beperkt) kwetsbare gebouwen en locaties toe onder de in paragraaf 2.5.2 geformuleerde voorwaarden.

Explosieaandachtsgebied
Binnen het explosieaandachtsgebied is het afhankelijk van de afstand tot de bron of er maatregelen getroffen kunnen worden, die effectieve bescherming kunnen bieden. Hoe groter de afstand tot de bron, hoe meer mogelijkheden er zijn om beschermende maatregelen te treffen en hoe kosten-effectiever die maatregelen zullen zijn. Explosieaandachtsgebieden reiken over het algemeen tot afstanden in de ordegrootte van honderden meters. Vanwege het grote ruimtebeslag en de mogelijkheid tot het treffen van beschermende maatregelen staan we binnen de explosieaandachtsgebieden beperkt kwetsbare gebouwen en locaties toe, onder de voorwaarde dat er voldoende beschermende maatregelen kunnen worden getroffen. De (zeer) kwetsbare gebouwen en locaties (waar verminderd zelfredzame personen verblijven of grote groepen personen voor langere tijd verblijven) zijn niet toegestaan (al dan niet met afwijkingsmogelijkheid) binnen de explosieaandachtsgebieden.

Gifwolkaandachtsgebied
Binnen het gifwolkaandachtsgebied zijn aanwezigen in nieuwe gebouwen in principe voldoende beschermd. Nieuwe gebouwen moeten vanuit het Besluit bouwwerken leefomgeving namelijk voldoende geïsoleerd en ‘lekdicht’ zijn. Ook moet de mechanische ventilatievoorziening bij een externe calamiteit handmatig kunnen worden uitgeschakeld. Het handelingsperspectief dat vanuit de overheid gecommuniceerd wordt bij incidenten waarbij giftige stoffen vrijkomen is om de centrale ventilatie af te schakelen en ramen en deuren te sluiten. Aanwezigen die deze instructie op kunnen volgen zijn daarmee voldoende beschermd. De zeer kwetsbare gebouwen worden (zoals eerder al is aangegeven) niet toegestaan binnen een gifwolkaandachtsgebied (tenzij), omdat niet zeker is of zij in staat zijn het gegeven handelingsperspectief tijdig uit kunnen voeren. De (beperkt) kwetsbare locaties worden alleen toegestaan onder voorwaarden. Het is namelijk niet zeker of mensen op buitenlocaties voldoende mogelijkheden hebben om veilig te schuilen bij een incident met giftige stoffen.

Tabel 2-4 Ruimtegebruik nabij transportroutes (weg, water en spoor)

Transportroutes (weg, water en spoor)	Zeer kwetsbare gebouwen	Kwetsbare gebouwen en locaties	Beperkt kwetsbare gebouwen en locaties
Plaatsgebonden risicocontour 10^{-6}	Niet toegestaan	Niet toegestaan	Niet toegestaan, tenzij (pas paragraaf 2.5.2 toe)
Brand-aandachtsgebied	Niet toegestaan	Niet toegestaan, tenzij (pas paragraaf 2.5.2 toe)	Toegestaan, mits (pas paragraaf 2.5.2 toe)
Explosie-aandachtsgebied	Niet toegestaan, tenzij (pas paragraaf 2.5.2 toe)	Niet toegestaan, tenzij (pas paragraaf 2.5.2 toe)	Toegestaan, mits (pas paragraaf 2.5.2 toe)
Gifwolk-aandachtsgebied	Niet toegestaan, tenzij (pas paragraaf 2.5.2 toe)	Toegestaan, mits (pas paragraaf 2.5.2 toe)	Gebouwen: Toegestaan Locaties: Toegestaan, mits (pas paragraaf 2.5.2 toe)

Tabel 2-5 Ruimtegebruik nabij buisleidingen

Buisleidingen	Zeer kwetsbare gebouwen	Kwetsbare gebouwen en locaties	Beperkt kwetsbare gebouwen en locaties
Plaatsgebonden risicocontour 10^{-6}	Niet toegestaan	Niet toegestaan	Niet toegestaan, tenzij (pas paragraaf 2.5.2 toe)
Brand-aandachtsgebied 100% letaliteit	Niet toegestaan	Niet toegestaan, tenzij (pas paragraaf 2.5.2 toe)	Toegestaan, mits (pas paragraaf 2.5.2 toe)
Brand-aandachtsgebied 99%-1% letaliteit	Niet toegestaan, tenzij (pas paragraaf 2.5.2 toe)	Toegestaan, mits (pas paragraaf 2.5.2 toe)	Toegestaan, mits (pas paragraaf 2.5.2 toe)

Tabel 2-6 Ruimtegebruik nabij stationaire activiteiten

Stationaire activiteiten	Zeer kwetsbare gebouwen	Kwetsbare gebouwen en locaties	Beperkt kwetsbare gebouwen en locaties
Plaatsgebonden risicocontour 10^{-6}	Niet toegestaan	Niet toegestaan	Niet toegestaan, tenzij (pas paragraaf 2.5.2 toe)
Brand-aandachtsgebied	Niet toegestaan	Niet toegestaan, tenzij (pas paragraaf 2.5.2 toe)	Toegestaan, mits (pas paragraaf 2.5.2 toe)
Explosie-aandachtsgebied	Niet toegestaan, tenzij (pas paragraaf 2.5.2 toe)	Niet toegestaan, tenzij (pas paragraaf 2.5.2 toe)	Toegestaan, mits (pas paragraaf 2.5.2 toe)
Gifwolk-aandachtsgebied	Niet toegestaan, tenzij (pas paragraaf 2.5.2 toe)	Toegestaan, mits (pas paragraaf 2.5.2 toe)	Gebouwen: Toegestaan Locaties: Toegestaan, mits (pas paragraaf 2.5.2 toe)

Tabel 2-7 Ruimtegebruik op bedrijventerreinen

Bedrijventerreinen	Zeer kwetsbare gebouwen	Kwetsbare gebouwen en locaties	Beperkt kwetsbare gebouwen en locaties
Bedrijventerreinen zonder risicovolle activiteiten	Toegestaan (want geen risico's)	Toegestaan	Toegestaan
Bedrijventerreinen met lichte en/of zware risicovolle activiteiten	Niet toegestaan	Niet toegestaan, tenzij dat noodzakelijk is voor het uitvoeren van de risicovolle activiteit	Niet toegestaan, tenzij dat noodzakelijk is voor het uitvoeren van de risicovolle activiteit

Beleidsneutraal

Het uitsluiten van (zeer) kwetsbare functies binnen de plaatsgebonden risicocontour 10^{-6} is verplicht vanuit de Rijksregels. Het uitsluiten van beperkt kwetsbare functies is een afweging die de gemeente mag maken. Deze beleidsvrijheid had de gemeente onder het oude omgevingsrecht ook en de wens is om daarin beleidsneutraal over te gaan. Met een GIS-analyse is in beeld gebracht in hoeverre beperkt kwetsbare functies momenteel in deze contour liggen en dus in het verleden zijn toegestaan. Uit deze analyse blijkt dat een noemenswaardige hoeveelheid van deze functies in de desbetreffende contour ligt.

Onder het oude omgevingsrecht werden (zeer/beperkt) kwetsbare objecten niet per definitie uitgesloten binnen de destijds geldende invloedsgebieden. Per ruimtelijke ontwikkeling is het aan de adviseur externe veiligheid (in dit geval van de ODRU) om een afweging te maken en te bepalen of het veiligheidsniveau aanvaardbaar is. Dit komt in de vorm van een advies bij het bevoegd gezag (gemeente) terecht die uiteindelijk het besluit neemt over de vergunningverlening. Het afwegingskader dat de adviseurs van de ODRU de afgelopen jaren hebben toegepast is vertaald naar een toepassing binnen de zogenaamde aandachtsgebieden onder de Omgevingswet en vastgelegd in paragraaf 2.5.

2.5.2 Afwegingskader ruimtegebruik nabij activiteiten met gevaarlijke stoffen

Het afwegingskader is van toepassing op de volgende procedures:

- Wijziging van het omgevingsplan;
- Aanvraag omgevingsvergunning voor een binnenplanse omgevingsplanactiviteit (opa);
- Aanvraag omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (bopa).

Voor elke situatie waarbij in de uitgangspunten onder paragraaf 2.5.1 is opgenomen dat deze wel of niet is toegestaan ‘tenzij’ of ‘mits’, geldt de toepassingsplicht van het afwegingskader in tabel 2-7. Dit afwegingskader wordt voor een ruimtelijke ontwikkeling doorlopen **per aandachtsgebied**.

Tabel 2-7 Afwegingskader ruimtegebruik nabij risicovolle activiteiten

Stap 1: Probeer een alternatieve locatie te zoeken buiten het aandachtsgebied	
De beste manier om de externe veiligheid te waarborgen is het zoeken van een alternatieve locatie waarbij er geen (zeer/beperkt) kwetsbaar object in een aandachtsgebied komt te liggen. De eerste stap is daarom om nog eens kritisch te bezien of er geen alternatieve locaties zijn.	
Wordt er gekozen voor een alternatieve locatie? Dan is dit het einde van het afwegingskader.	
Wordt er niet gekozen voor een alternatieve locatie? Ga dan naar stap 2a én 2b.	
Stap 2: Houd afstand en beperk de personendichtheid binnen het aandachtsgebied	
2a Afstand houden	Bij een grotere afstand tussen een (zeer/beperkt) kwetsbaar gebouw en een risicovolle activiteit zullen er minder dodelijke slachtoffers vallen. Er is dan minder aanvullende bescherming nodig. Daarom is het belangrijk om een zo’n groot mogelijke afstand aan te houden in het stedenbouwkundig ontwerp.
2b Beperken personendichtheid	Bij een lagere personendichtheid in een aandachtsgebied zullen er minder dodelijke slachtoffers vallen. Hoe kleiner de afstand tussen een (zeer/beperkt) kwetsbaar gebouw en risicovolle activiteit, hoe belangrijker het is om de personendichtheid te verlagen. Stuur dus op de personendichtheid door bewust keuzes te maken over het type functie

	(personendichtheid en aanwezigheidsduur per dag), de bouwhoogte, het bouwoppervlak en het aantal m^2 bruto vloeroppervlak.
Gaat het om de realisatie van een ruimtelijke ontwikkeling die op basis van tabel 2-4 tot en met 2-6 (zie paragraaf 2.5.1) is 'toegestaan, mits'? Ga dan naar stap 7.	
Gaat het om de realisatie van een ruimtelijke ontwikkeling die op basis van tabel 2-4 tot en met 2-6 (zie paragraaf 2.5.1) 'niet is toegestaan, tenzij'? Ga dan naar stap 3.	
Stap 3: Is de bestaande bescherming voldoende?	
Er is reeds sprake van voldoende bescherming wanneer: • Er bronmaatregelen bij de risicobron zijn genomen waarmee het risico op een ongeval met gevaarlijke stoffen zoveel mogelijk is teruggedrongen; • De bestrijdbaarheid (bereikbaarheid voor hulpdiensten en aanwezige bluswatervoorzieningen) bij de risicobron op orde is; • De bestaande omgeving voldoende bescherming biedt aan het (zeer) kwetsbare gebouw of de kwetsbare locatie tegen de effecten van een ongeval.	
Is er sprake van voldoende bescherming? Ga dan naar stap 7.	
Is er geen sprake van voldoende bescherming? Ga dan naar stap 4.	
Stap 4: Neem aanvullende veiligheidsmaatregelen	
4a Bron- en/of omgevings-maatregelen	Onderzoek per scenario (dus aandachtsgebied) welke bron- en/of omgevingsmaatregelen mogelijk zijn (zie bijlage 7 voor voorbeelden van maatregelen). Vraag hierover advies aan de veiligheidsregio. Wanneer er bron- en/of omgevingsmaatregelen mogelijk zijn die voldoende bescherming bieden, onderzoek dan de haalbaarheid van deze maatregelen. Pas hiervoor stap 5 toe. Als er geen bronmaatregelen en/of omgevingsmaatregelen mogelijk zijn, ga dan naar stap 4b.
4b Bouwkundige maatregelen	Onderzoek in deze stap of bouwkundige maatregelen mogelijk zijn die voldoende bescherming bieden. Onder bouwkundige maatregelen vallen zowel de maatregelen die gelden bij een brand- en of explosie-voorschriftengebied of andersoortige bouwkundige maatregelen (zie bijlage 7 voor voorbeelden van maatregelen). Wanneer bouwkundige maatregelen mogelijk zijn, pas stap 5 toe.
Stap 5: Zijn de veiligheidsmaatregelen haalbaar?	
In stap 5 vindt een haalbaarheidsbeoordeling van de maatregelen uit stap 4a/4b plaats. De maatregelen zijn haalbaar wanneer de kosten daarvan in verhouding staan tot de volledige ontwikkelkosten van de ontwikkeling. Wanneer dit niet in verhouding staat is de ontwikkeling uit externe veiligheidsperspectief niet aan te raden. Ga door naar stap 6 wanneer bouwkundige maatregelen nodig zijn die overeenkomen met bouwkundige eisen conform de voorschriften in het Bbl over het brand- en of explosievoorschriftengebied (artikel 4.90 tot en met 4.96 Bbl).	
Stap 6: Voorschriftengebied aanwijzen	
Als uit stap 5 blijkt dat er bouwkundige maatregelen toegepast kunnen worden die overeenkomen met bouwkundige eisen conform het brand- en/of explosievoorschriftengebied (artikel 4.90 tot en met 4.96 Bbl), dient voor de ontwikkellocatie in het omgevingsplan een brand- en of explosievoorschriftengebied aangewezen te worden. Hiervoor is een wijziging van het omgevingsplan nodig. Voor de overgangsperiode waarin de gemeente werkt met het tijdelijke omgevingsplan is dit mogelijk via een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.	

Stap 7: Creëer zelfredzaamheid en bestrijdbaarheid	
3.1 Schuil- en vluchtmogelijkheden	Het handelingsperspectief (schuilen of vluchten) voor mensen in de omgeving is afhankelijk van het scenario (brand, explosie of gifwolk) en de afstand tot het ongeval. Gebruik de scenarioboeken van het NIPV om het handelingsperspectief te bepalen. Creëer vervolgens voldoende schuil- en/of vluchtmogelijkheden (zie bijlage 7 voor voorbeelden van maatregelen). Een en ander is ook verwoord in artikel 5.2 van het Bkl. Vraag hierover advies aan de veiligheidsregio.
3.2 Bereikbaarheid/ bluswatervoorziening	Het is belangrijk dat het ongeval bereikbaar is voor hulpdiensten en dat ze vervolgens voldoende bluswatervoorzieningen hebben. Een en ander is ook verwoord in artikel 5.2 van het Bkl. Vraag hierover advies aan de veiligheidsregio.

3. Implementatie

In het voorgaande hoofdstuk is aangegeven wat de beleidsuitgangspunten zijn (die we samen met een groot deel van de ODRU-gemeenten hebben opgesteld), waarmee we invulling geven aan de beschreven beleidsverantwoordelijkheid en -vrijheid in bijlage 5. Deze uitgangspunten kunnen worden verwerkt in de omgevingsvisies van gemeenten. Om sluitend beleid te krijgen voor externe veiligheid kunnen gemeenten de beleidsuitgangspunten nader uitwerken in gesloten normen voor in het omgevingsplan óf in open normen met bijhorend afwegingskader in de vorm van beleidsregels. Daarnaast zijn er zaken die niet via het omgevingsplan geregeld kunnen worden, maar op een andere manier verankerd zouden moeten worden. In dit hoofdstuk geven we een overzicht van de punten waar gemeenten, of de ODRU namens de gemeenten, een vervolg aan moeten geven voor de implementatie van het beleid voor externe veiligheid.

3.1 Opnemen beleidsuitgangspunten in omgevingsvisie

In paragraaf 2.1 van deze notitie zijn beleidsuitgangspunten voor externe veiligheid geformuleerd. Deze dienen gemeenten op te nemen in hun omgevingsvisie (of als zij dat wensen in een specifiek beleidsprogramma externe veiligheid). Deze beleidsuitgangspunten dienen vervolgens als kader voor de verdere uitwerking van de beleidskeuzes in het omgevingsplan.

3.2 Verankeren beleidskeuzes in het omgevingsplan

In het omgevingsplan zal een aantal keuzes voor de invulling van de beleidsvrijheid verankerd moeten worden. Het gaat dan om het al dan niet:

- Toestaan/uitsluiten van risicovolle MBA's op bepaalde locaties
- Toestaan/uitsluiten zeer/beperkt kwetsbare gebouwen en locaties binnen aandachtsgebieden
- Aanwijzen voorschriftengebieden in het aandachtsgebied
- Inventariseren toegelaten ZKG in brand- en explosie aandachtsgebieden
- Aanwijzen attentiegebied naast het aandachtsgebied
- Aanwijzen veiligheidszones rondom gemeentelijke/provinciale weg
- Opnemen van maatwerkregels: o.a. bruidsschatregels

Per onderdeel geven wij hierna advies over de volgens de ODRU gewenste beleidskeuze op het betreffende onderwerp.

3.2.1 Toestaan/uitsluiten van risicovolle activiteiten op bepaalde locaties

Zoals is aangegeven in paragraaf 2.4 is het voorgestelde beleidsuitgangspunt om risicovolle activiteiten te clusteren op bedrijventerreinen, gescheiden van gebieden waar wordt gewoond, gewerkt en gerecreëerd.

Binnen het clusteringsprincipe maken we onderscheid tussen vier gebiedstypen:

- Bedrijventerrein voor zware risicovolle activiteiten;
- Bedrijventerrein voor lichte risicovolle activiteiten;
- Bedrijventerrein zonder risicovolle activiteiten;
- Woon-, werk- en recreatiegebieden en landelijk gebied.

Op basis van de risicovolle milieubelastende activiteiten in bijlage VII van het Besluit kwaliteit leefomgeving kan onderscheid gemaakt worden tussen lichte en zware risicovolle activiteiten. Zo zouden bijvoorbeeld alle activiteiten met een vergunningplicht (activiteiten onder B en E in bijlage VII Bkl) als zwaar aangewezen kunnen worden en alle activiteiten zonder vergunningplicht (activiteiten onder A en D in bijlage VII Bkl) als licht. Gemeenten moeten deze indeling dan nog vertalen naar het omgevingsplan, door bepaalde activiteiten op bepaalde locaties toe te laten, uit te sluiten of toe te laten onder voorwaarden. Tabel 2-2 (in paragraaf 2.4) geeft een opzet voor hoe de beleidsuitgangspunten in het omgevingsplan vertaald zouden kunnen worden.

Het is aan te raden het voorgestelde onderscheid tussen lichte en zware risicovolle activiteiten nog te vergelijken met de huidige indeling op bedrijventerreinen om te toetsen of een dergelijk onderscheid in de praktijk ook werkbaar en wenselijk is.

3.2.2 Toestaan/uitsluiten kwetsbare gebouwen en locaties binnen aandachtsgebieden

In paragraaf 2.5 zijn de beleidsuitgangspunten geformuleerd voor ruimtegebruik nabij risicovolle activiteiten. Deze uitgangspunten zijn verder uitgewerkt in de tabellen 2-4 tot en met 2-7. Deze tabellen kan de gemeente gebruiken als onderlegger voor de vertaling naar regels in het omgevingsplan.

3.2.3 Niet aanwijzen voorschriftengebieden in het aandachtsgebied

De gemeente hoeft in de eerste instantie geen voorschriftengebied aan te wijzen in een aandachtsgebied (zie voor meer informatie bijlage B4.5). Het advies van de ODRU is om dat voorlopig ook niet te doen. In de beleidsuitgangspunten uit paragraaf 2.5 worden alle zeer kwetsbare gebouwen uitgesloten in alle aandachtsgebieden. Afhankelijk van de initiatieven die komen gaan, kan het zijn dat er alsnog eerst voorschriftengebieden aangewezen moeten worden. Dat kan in de periode van het tijdelijke omgevingsplan nog via een buitenplanse omgevingsplan activiteit.

3.2.4 Inventariseren toegelaten zeer kwetsbare gebouwen binnen aandachtsgebieden

Ter voorbereiding op het opstellen van het omgevingsplan is het belangrijk te inventariseren op welke locaties in het tijdelijke omgevingsplan zeer kwetsbare gebouwen zijn toegelaten binnen brand- en explosieaandachtsgebieden. Hiervoor kan de GIS-analyse die door de ODRU is gemaakt als hulpmiddel dienen. Bij het opstellen van het omgevingsplan kan dan voor deze locaties een voorschriftengebied worden aangewezen.

3.2.5 Niet aanwijzen attentiegebied naast het aandachtsgebied

Mensen op buitenlocaties zijn niet beschermd door een gebouw en worden daarom blootgesteld aan meer warmtestraling, overdruk en hogere concentraties giftige stoffen. Daardoor kunnen ook buiten aandachtsgebieden nog dodelijke slachtoffers vallen bij buitenlocaties zoals evenementen-, sport- en recreatieterreinen. Om ook mensen op buitenlocaties, buiten aandachtsgebieden, voldoende veiligheid te bieden kunnen attentiegebieden worden aangewezen (zie bijlage 5). Attentiegebieden zijn vooralsnog niet in de Omgevingswet opgenomen en daarom ligt er geen wettelijke verplichting om attentiegebieden in visies, programma’s en plannen op te nemen. Het advies van de ODRU is om dat vooralsnog ook niet in algemene zin te doen. Mochten er specifieke locaties zijn, waar de gemeente extra bescherming noodzakelijk acht, dan kan de handleiding Handleiding Omgevingsveiligheid Mensen op Buitenlocaties van Brandweer Nederland worden gebruikt om invulling te geven aan het afwegingskader.

3.2.6 Aanwijzen veiligheidszones rondom gemeentelijke/provinciale weg

Onder het oude omgevingsrecht werd binnen bepaalde zones (destijds invloedsgebied genoemd) de hoogte van het groepsrisico verantwoord. Onder de Omgevingswet werken we niet meer met invloedsgebieden, maar met aandachtsgebieden (zie uitleg bijlage 5, paragraaf B5.4). Binnen deze aandachtsgebieden moet nog steeds een bepaalde vorm van verantwoording van het groepsrisico plaatsvinden (conform art. 5.15 Bkl). Onder de Omgevingswet krijgen de Basisnetroutes van het Rijk van rechtswege aandachtsgebieden. Dit geldt niet voor gemeentelijke/provinciale routes waarover gevaarlijke stoffen worden vervoerd.

Om beleidsneutraal over te gaan is het aan te raden in het omgevingsplan veiligheidszones aan te wijzen rondom de provinciale en gemeentelijke routes voor vervoer van gevaarlijke stoffen. ODRU adviseert om voor deze routes dezelfde afstanden aan te houden als de aandachtsgebieden die gelden voor de Basisnetroutes, dus 30 meter voor brand en 200 meter voor explosie. Over gemeentelijke/provinciale wegen worden haast geen giftige stoffen vervoerd, dus het aanwijzen van een gifwolkveiligheidszone is niet nodig. Ook adviseert ODRU om voor nieuwe ontwikkelingen binnen deze veiligheidszones paragraaf 2.5 toe te passen.

3.2.7 Opnemen van maatwerkregels

Onder de Omgevingswet zijn er ook activiteiten die door het Rijk niet (meer) als MBA worden aangewezen en waarvoor er dus ook geen rijksregels gelden. Dat geldt bijvoorbeeld voor alle zaken die genoemd staan in de bruidsschat. Voor deze MBA's mag de gemeente regels (meldingsplicht, vergunningsplicht, inhoudelijke regels, beoordelingsregels) opnemen in haar omgevingsplan. Tenzij anders bepaald, kan de gemeente óók voor MBA's die wel door het Rijk zijn aangewezen afwijken van de rijksregels. Dit kan dan met een maatwerkregel in het omgevingsplan of met een maatwerkvoorschrift in de omgevingsvergunning. In sommige gevallen is afwijken van de rijksregels echter verboden.

In bijlage 5 (paragraaf B5.7) is aangegeven welke bruidsschatregels relevant zijn voor de externe veiligheid. Gemeenten kunnen de regels die opgenomen zijn in de bruidsschat schrappen of, eventueel na aanpassing, behouden en overzetten naar het nieuwe deel van het omgevingsplan. De veiligheidsregio Utrecht heeft een handreiking bruidsschatregels opgesteld, die gemeenten kunnen hanteren bij het overzetten van de bruidsschatregels naar het omgevingsplan. ODRU adviseert gemeenten om deze handreiking als richtsnoer te gebruiken bij de overzetting van de bruidsschatregels naar het omgevingsplan. Hiermee wordt een beleidsneutrale overgang gewaarborgd.

Voor overige activiteiten die (nog) niet als milieubelastende activiteit zijn aangewezen, maar die wel veiligheidsconsequenties kunnen hebben (denk in het kader van de energietransitie bijvoorbeeld aan energie-opslagsystemen) kunnen gemeenten overwegen regels in het omgevingsplan op te nemen. Hoewel het niet beleidsneutraal is om regels over deze nieuwe onderwerpen op te nemen, ligt hier wel een kans voor gemeenten om regie te nemen op nieuwe ontwikkelingen en zo veiligheidsproblemen in de toekomst te voorkomen.

3.3 Overige acties

Naast de hierboven genoemde acties die uitgevoerd moeten worden in het kader van het opstellen van het omgevingsplan, is er een aantal acties dat aanvullend daarop nog uitgevoerd kan/moet worden.

3.3.1 Bijhouden Register Externe Veiligheid

Met de komst van de Omgevingswet wordt ook het Register Externe Veiligheidsrisico's (REV) geïntroduceerd. Het REV is een centrale database waarin alle milieubelastende activiteiten met een extern veiligheidsrisico worden bijgehouden. Denk hierbij aan de risico's rondom de opslag, het transport en het gebruik van gevaarlijke stoffen. Naast de risico's bevat het REV ook informatie over de kwetsbaarheid van gebouwen en locaties.

Het REV is in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat gebouwd.
Het Ministerie vult en onderhoudt samen met bronhouders. Voor milieubelastende activiteiten en gebouwen en locaties waarvoor de gemeente het bevoegd gezag is, is de gemeente ook de officiële bronhouder. In de regionale samenwerkingsafspraken moeten nog concrete werkafspraken gemaakt worden tussen de gemeenten en de ODRU over wie de gegevens over de milieubelastende activiteiten verwerkt in het REV (en hoe dit proces verloopt).

Voor de kwetsbare gebouwen en locaties is de gemeente aan zet. Hierover hebben de gemeenten op 23 oktober 2023 een brief ontvangen van het REV Programmateam van Rijkswaterstaat (kenmerk RWS-2023/0921001). In deze brief is aangegeven dat gemeenten de volgende acties moeten ondernemen:

1. Aanwijzen van een beheerder REV-Kwetsbare gebouwen en locaties
2. Aanvragen e-herkenning
3. Aanvragen REV account
4. Data controleren
5. Beheervariant kiezen

3.3.2 Invulling geven aan nadere categorisering kwetsbare gebouwen en locaties

Zoals in bijlage 5 (paragraaf B5.2) is aangegeven, is de lijst met kwetsbare gebouwen en locaties uit bijlage VI van het Bkl niet limitatief. Om meer duidelijkheid te scheppen kan een gemeente ervoor kiezen om deze categorieën verder aan te scherpen. Een gemeente kan ook andere niet-genoemde gebouwen en locaties een vergelijkbare bescherming bieden. Daarnaast kan ze categorieën meer bescherming bieden, door bijvoorbeeld sommige kwetsbare gebouwen als zeer kwetsbaar te behandelen. Het uitgangspunt van deze beleidsnotitie is om aan te sluiten bij de beschreven categorieën in bijlage VI van het Bkl. Gemeenten die een nadere aanscherping van deze indeling willen hanteren kunnen dit zelf nog nader verkennen en invullen.

3.3.3 Aanwijzing route gevaarlijke stoffen actualiseren

Zoals aangegeven in paragraaf 3.1.1 adviseert ODRU om veiligheidszones aan te wijzen rondom de gemeentelijke en provinciale routes voor vervoer van gevaarlijke stoffen. Voorafgaand aan deze aanwijzing is het zinvol om nog een keer kritisch te kijken naar de aangewezen routes. Wellicht zijn er ontwikkelingen (nieuwe industrieterreinen of nieuwe woningbouwlocaties) in de gemeente geweest, waardoor deze routes niet meer logisch zijn en er andere routes aangewezen zouden moeten worden. Het in opdracht van de Provincie Utrecht in 2020 uitgevoerde monitoringsonderzoek naar het vervoer van gevaarlijke stoffen over de provinciale wegen kan daarbij als input gebruikt worden, mogelijk aangevuld met eigen informatie van de afdeling Verkeer van de gemeente.

3.3.4 Intrekken huidig beleid externe veiligheid

Een aantal gemeenten heeft in 2011 beleid op het gebied van externe veiligheid vastgesteld in het document ‘Omgevingsvisie externe veiligheid regio Noord-West Utrecht. Zodra het nieuwe beleid verankerd is (bijvoorbeeld in de omgevingsvisie, het omgevingsplan een (beleids)programma of een aparte beleidsnota met beleidsregels) zal de gemeente het tot dan toe geldende beleid actief in moeten trekken.

Bijlage 1 Externe veiligheid in de kerninstrumenten

B1.1 Omgevingsvisie

De omgevingsvisie is voor gemeenten één van de verplichte kerninstrumenten uit de Omgevingswet. De gemeentelijke omgevingsvisie is een integrale langetermijnvisie voor de hele fysieke leefomgeving in het gemeentelijk grondgebied.

Artikel 3.2 (inhoud omgevingsvisie) Omgevingswet

Een omgevingsvisie bevat, mede voor de uitoefening van de taken en bevoegdheden, bedoeld in artikel 2.1, eerste lid:

a) een beschrijving van de hoofdlijnen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving,
b) de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van het grondgebied, de hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid.

De omgevingsvisie is vormvrij. Dit betekent dat de gemeente afhankelijk van haar ambities, tijdshorizon en thematiek op een eigen wijze inhoud kan geven aan de visie. De minimale vereisten aan de (gemeentelijke) omgevingsvisie zijn opgenomen in artikel 3.2 van de Omgevingswet.

De omgevingsvisie is een integrale langetermijnvisie van een bestuursorgaan voor de hele fysieke leefomgeving en haar grondgebied. Het onderdeel externe veiligheid is daarmee impliciet verplicht aangezien externe veiligheid (mede gelet op het in artikel 1.3 van de Omgevingswet geformuleerde maatschappelijke doel van de wet) een van de pijlers is van een integrale visie.

B1.2 Omgevingsprogramma

Eén van kerninstrumenten van de Omgevingswet is het programma. Hierin wordt uitgewerkt wat het te voeren beleid op het gebied van de fysieke leefomgeving is (art. 3.5 onder a Omgevingswet). Ook bevat het programma maatregelen. Deze kunnen als doel hebben het voldoen aan een of meer omgevingswaarden, of het bereiken van een of meer doelstellingen voor de fysieke leefomgeving (art. 3.5 onder b Omgevingswet).

Artikel 3.5 (inhoud programma) Omgevingswet

Een programma bevat, mede voor de uitoefening van de taken en bevoegdheden, bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, voor een of meer onderdelen van de fysieke leefomgeving:

a) een uitwerking van het te voeren beleid voor de ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming of het behoud daarvan,
b) maatregelen om aan een of meer omgevingswaarden te voldoen of een of meer andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving te bereiken.

Het college van burgemeester en wethouders is bevoegd om een programma vast te stellen. Voor een programma zijn er twee vormen: een verplichte en een onverplichte. Voor het thema externe

veiligheid is er geen verplichting om een programma op te stellen, mits er geen omgevingswaarden in het omgevingsplan staan die worden overschreden.[7]

B1.3 Omgevingsplan

Eén van kerninstrumenten van de Omgevingswet is het omgevingsplan. Het omgevingsplan bevat de gemeentelijke regels voor de fysieke leefomgeving. Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet heeft elke gemeente één omgevingsplan voor haar grondgebied.

Artikel 2.4 (omgevingsplan) Omgevingswet

De gemeenteraad stelt voor het gehele grondgebied van de gemeente één omgevingsplan vast waarin regels over de fysieke leefomgeving worden opgenomen.

De gemeente kan voor ieder gebied bepalen welke activiteiten zij wel of niet toestaat, bijvoorbeeld wonen, recreatie of bedrijvigheid. In haar omgevingsplan hoeft de gemeente niet specifiek te bepalen wat er in welk gebied komt. Ze kan voor een ontwikkelingsgebied kiezen voor een meer algemene beschrijving met randvoorwaarden. Ook geeft de gemeente aan welke regels zij aan de activiteiten of een locatie stelt. De gemeente zorgt dat de regels in het omgevingsplan samen leiden tot een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (artikel 4.2 Omgevingswet). Bij het maken van die keuzes is de integrale omgevingsvisie sturend.

De Omgevingswet en het Besluit kwaliteit leefomgeving bevatten instructieregels (hoofdstuk 5) voor het opstellen van het omgevingsplan (dit in tegenstelling tot de omgevingsvisie en het programma). Voor het thema externe veiligheid zijn de instructieregels opgenomen in paragraaf § 5.1.2 (Waarborgen van de veiligheid) van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

De gemeente moet – als het gaat om het thema externe veiligheid – minimaal de volgende zaken regelen in het omgevingsplan:

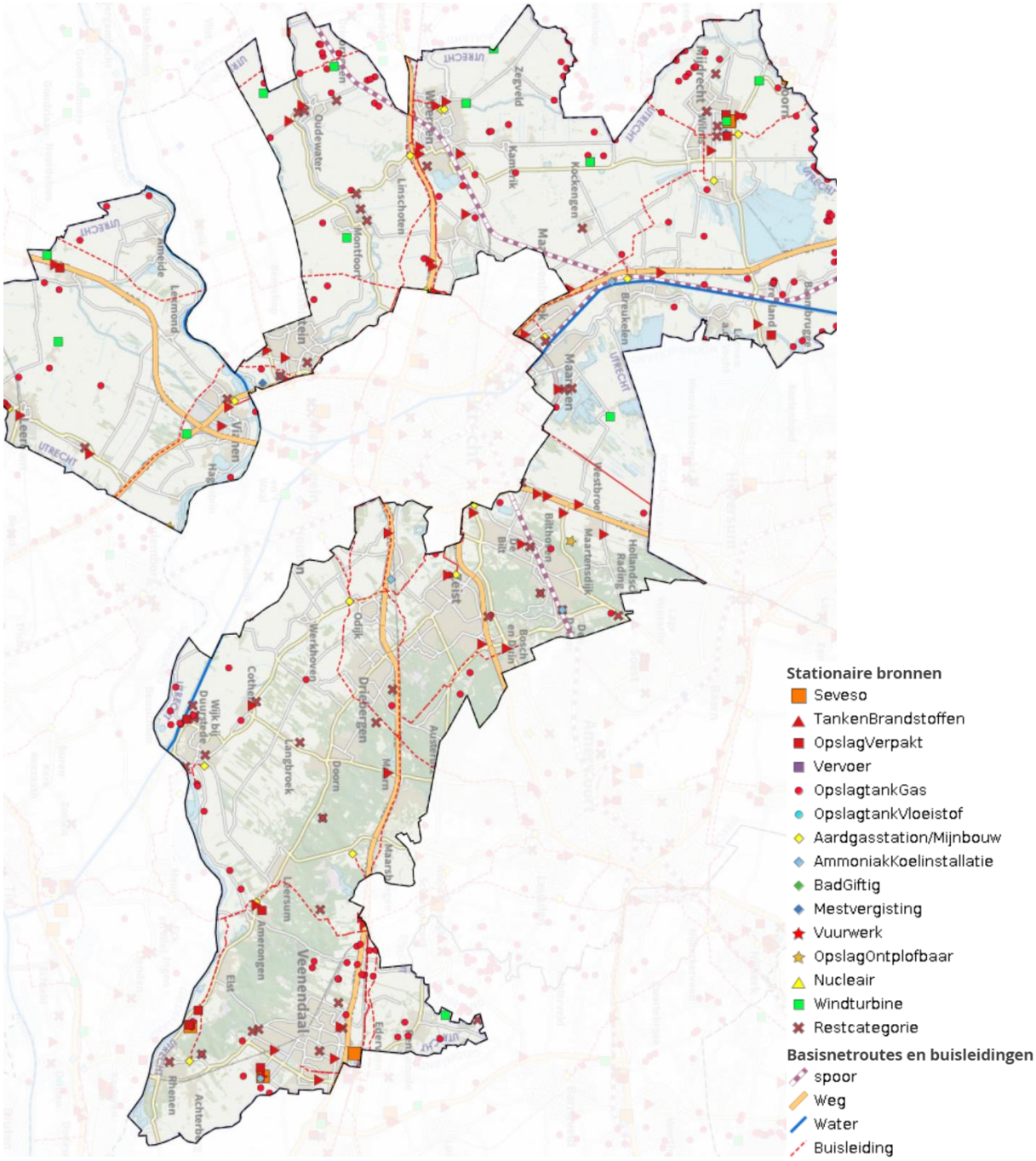
1. Het toedelen van functies aan bestaande of nieuwe locaties voor risicovolle milieubelastende activiteiten.
2. Het toedelen van functies aan bestaande of nieuwe locaties voor zeer kwetsbare gebouwen.
3. Het opnemen van ‘veiligheidsregels’ voor en rondom risicovolle milieubelastende activiteiten, bijvoorbeeld in het kader van het plaatsgebonden risico en het groepsrisico of het opnemen van vergunningplichten voor deze activiteiten.
4. Het conform artikel 5.14 van het Besluit kwaliteit leefomgeving invulling geven aan het al dan niet aanwijzen van voorschriftengebieden.
5. Het conform artikel 5.15 van het Besluit kwaliteit leefomgeving invulling geven aan de ‘verantwoording van het groepsrisico’.
6. Het conform artikel 5.2 van het Besluit kwaliteit leefomgeving invulling geven aan het ‘voorkomen, beperken en bestrijden van branden, rampen en crises’.
7. Het definiëren van de (beoordelings)regels voor een binnenplanse afwijking op grond van het thema externe veiligheid.

[7] Theoretisch gezien zou de gemeente bijvoorbeeld wel een omgevingswaarde voor de hoogte van het groepsrisico in haar omgevingsplan kunnen opnemen. Bij een dreigende overschrijding daarvan zou de gemeente zich dan verplichten tot het maken van een programma. Het opnemen van een dergelijke omgevingswaarde heeft dus wel consequenties.

Bijlage 2 Werksessies met gemeenten

Datum	Locatie	Onderwerp	Aanwezigen
16 mei 2023	Provinciehuis Utrecht	Transportroutes (spoor, water en weg) met gevaarlijke stoffen	Freek ten Haken (VRU), Pieter Out (ODRU), Nandi van Voorst (ODRU), Nancy Oberijé (ODRU), Arno Klarenbeek (gemeente Zeist), Ria Driessen en Stephan Schrijvers (gemeente Vijfheerenlanden), Hans Teeuwen (gemeente Montfoort), Katrien Kouwenberg (ODRU/gemeente Woerden), Britta Scholten (gemeente Utrechtse Heuvelrug), Miriam Bensmann (gemeente Wijk bij Duurstede).
6 juni 2023	Bezoekerscentrum de Boswerf in Zeist	Risicovolle MBA's (nu nog 'inrichtingen')	Pieter Out (ODRU), Nandi van Voorst (ODRU), Nancy Oberijé (ODRU), Babette Eijkelenkamp (ODRU), Annemieke Vrij (ODRU/gemeente Bunnik), Erik Ader (RUD Utrecht), Jelle Mulder (VRU), Hans Teeuwen (gemeente Montfoort), Britta Scholten (gemeenten Utrechtse Heuvelrug), Audry Bürer (gemeente Veenendaal), Sander Kluijver (gemeente Vijfheerenlanden), Diana Timmerman (gemeente Vijfheerenlanden), Ria Driessen (gemeente Vijfheerenlanden) Miriam Bensmann (gemeente Wijk bij Duurstede), Rieko Gosman (gemeente Wijk bij Duurstede), Arno Klarenbeek (gemeente Zeist).
27 juni 2023	Bezoekerscentrum de Boswerf in Zeist	Buisleidingen met gevaarlijke stoffen	Jelle Mulder (VRU), Pieter Out (ODRU), Wim Cats (ODRU), Nandi van Voorst (ODRU), Nancy Oberijé (ODRU), Erik Ader (RUD Utrecht), Arno Klarenbeek (gemeente Zeist), Yolanda van Zwieten (gemeente Bunnik), Ria Driessen (gemeente Vijfheerenlanden), Jeanette Bijkerk (gemeente Vijfheerenlanden), Diana Timmerman (Vijfheerenlanden), Remco van der Hoogt (gemeente Rhenen) en Katrien Kouwenberg (ODRU/gemeente Woerden).

Bijlage 3 Risicovolle milieubelastende activiteiten ODRU



Bijlage 4 Externe veiligheid onder het voormalige omgevingsrecht

B4.1 Wat is externe veiligheid?

Externe veiligheid gaat over de risico's die ontstaan door het vervoer, opslag, gebruik en productie van gevaarlijke stoffen en het in werking hebben van windturbines en luchthavens. Bij een ongeval met een dergelijke activiteit kunnen er levensbedreigende effecten in de omgeving optreden zoals warmtestraling door een brand, overdrukeffecten door een explosie of vergiftiging door het vrijkomen van een gifwolk. De kans op een ongeval is erg klein, maar de effecten voor mensen in de omgeving kunnen enorm zijn. Dit betekent dat we voldoende afstand moeten houden tussen activiteiten met gevaarlijke stoffen en bijvoorbeeld woon-, werk- en recreatiegebieden óf beschermende maatregelen moeten nemen als afstand houden niet mogelijk is.

We kennen binnen externe veiligheid vijf soorten risicobronnen waarvoor regels gesteld worden:

- Transport van gevaarlijke stoffen over weg, water en spoor
- Transport van gevaarlijke stoffen door buisleidingen
- Opslag, gebruik en/of productie van gevaarlijke stoffen
- Windturbines, met de kans op het afbreken van een blad, gondel of mast
- Luchthavens, met de kans op een ongeval met een vliegtuig

Om te beoordelen of het risico acceptabel is, werden er voor de invoering van de Omgevingswet twee risicomaten toegepast; het plaatsgebonden risico en het groepsrisico.

B4.2 Het plaatsgebonden risico (PR)

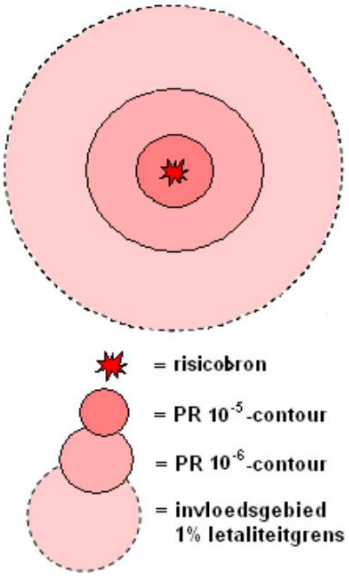
Het plaatsgebonden risico (PR) is de kans per jaar dat één persoon die zich onafgebroken en onbeschermd op die plaats bevindt, overlijdt als rechtstreeks gevolg van een calamiteit met een gevaarlijke stof. In het omgevingsrecht is bepaald dat het plaatsgebonden risico niet groter mag zijn dan 1 op de miljoen jaar (10^{-6}). Dit betekent dat binnen de 10^{-6} plaatsgebonden risicocontour rondom een risicovolle activiteit geen kwetsbare objecten zijn toegestaan. Voor die objecten is dit een *grenswaarde*. Beperkt kwetsbare objecten zijn binnen de 10^{-6} plaatsgebonden risicocontour alleen toegestaan met goede motivering. De 10^{-6} plaatsgebonden risicocontour geldt dan als *richtwaarde* (zie figuur 4-0-1 in deze bijlage).

B4.3 Het groepsrisico (GR)

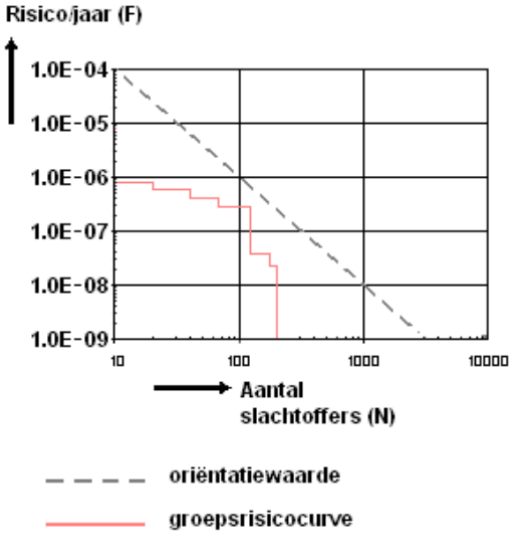
Het groepsrisico (GR) is een maat voor de kans, dat door een ramp bij een activiteit met gevaarlijke stoffen (of met een vliegtuig of windturbine), een groep mensen, die niet rechtstreeks bij de activiteit betrokken is, tegelijkertijd omkomt. Deze maat is dus niet gericht op een bepaalde specifieke locatie of op een individuele persoon. Het groepsrisico was in het Besluit externe veiligheid inrichtingen gedefinieerd als "de cumulatieve kans per jaar dat ten minste 10 personen overlijden als rechtstreeks gevolg van hun aanwezigheid in het invloedsgebied van een risicobron en een ongewoon voorval met die risicobron waarbij een gevaarlijke stof betrokken is". Het invloedsgebied was daarbij het gebied tot waar nog 1% van de aanwezigen kon komen te overlijden door een ongeval met een gevaarlijke stof, rondom een risicovolle activiteit waarbinnen het groepsrisico berekend moest worden.

Uit deze berekening bleek hoe hoog het groepsrisico was, uitgedrukt in een grafiek (FN-curve), wat vervolgens werd vergeleken met de zogenaamde oriëntatiewaarde (zie figuur 4-0-2 in deze

bijlage). Deze oriëntatiewaarde was geen grenswaarde maar een hulpmiddel om het gesprek te voeren over de veiligheid. Als de FN-curve onder de oriëntatiewaarde bleef, vond men het risico over het algemeen acceptabel. Als er een overschrijding was, dan werd het gesprek gevoerd over het nemen van beschermende maatregelen.



Figuur 4-0-1 De PR-contour en het invloedsgebied (met daarbinnen een GR-rekenplicht)



Figuur 4-0-2 Een grafiek met het resultaat uit een GR-berekening.

Bijlage 5 Externe veiligheid en beleidsvrijheid onder de Omgevingswet

Onder de Omgevingswet en de Modernisering Omgevingsveiligheid gaan we op een andere manier om met externe veiligheid. Hieronder staan de belangrijkste veranderingen genoemd en in het kader staat steeds in hoeverre gemeenten beleidsvrijheid hebben[8].

B5.1 Van inrichting naar activiteit

Onder de Omgevingswet is het begrip 'inrichting' uit de Wet milieubeheer losgelaten en vervangen door een regulering per milieubelastende activiteit (MBA). Sommige inrichtingen[9] vallen in meerdere risicovolle MBA's uiteen. Deze MBA's worden aangewezen in hoofdstuk 3 van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal). In het Bal staan ook alle algemene rijksregels die gelden voor deze MBA's. Dit besluit regelt de meldings- of vergunningsplicht per MBA en de bijhorende inhoudelijke regels. De MBA's die relevant zijn vanuit externe veiligheid (zie bijlage 8 voor de lijst) noemen we risicovolle MBA's en zijn te herleiden uit bijlage VII t/m IX van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl).

Beleidsvrijheid gemeenten

Onder de Omgevingswet zijn er activiteiten die door het Rijk niet als MBA worden aangewezen en waarvoor er dus ook geen rijksregels gelden. Voor deze MBA's mag de gemeente regels (meldingsplicht, vergunningsplicht, inhoudelijke regels, beoordelingsregels) opnemen in haar omgevingsplan. Tenzij anders bepaald, kan de gemeente óók voor MBA's die wel door het Rijk zijn aangewezen afwijken van de rijksregels. Dit kan dan met een maatwerkregel in het omgevingsplan of met een maatwerkvoorschrift in de omgevingsvergunning. In sommige gevallen is afwijken van de rijksregels echter verboden. Het verkennen en invullen van deze beleidsvrijheid is als implementatiepunt opgenomen onder hoofdstuk 3.

B5.2 Van object naar gebouwen en locaties

Onder de Omgevingswet is het verzamelbegrip 'object' vervangen en onderverdeeld in de twee begrippen: 'gebouwen' en 'locaties' (zie tabel 5-0-1 in deze bijlage). Daarmee hebben we onder de Omgevingswet de volgende categorieën die bescherming behoeven: kwetsbare gebouwen, kwetsbare locaties, beperkt kwetsbare gebouwen en beperkt kwetsbare locaties. Bovendien wordt 'zeer kwetsbare gebouwen' als extra categorie onderscheiden. Deze was voorheen onderdeel van de categorie 'kwetsbare objecten'. In bijlage 9 is de lijst met gebouwen en locaties opgenomen, die zijn aangeduid als zeer kwetsbaar, kwetsbaar of beperkt kwetsbaar, conform bijlage VI van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl).

[8] Daarmee wordt de beleidsvrijheid bedoeld die vanuit de rijksregels wordt gegeven. Want ook de provincie Utrecht kan de beleidsvrijheid van gemeenten beperken, door instructieregels in de provinciale omgevingsverordening op te nemen. Vooralsnog heeft de provincie Utrecht geen instructieregels opgesteld op het gebied van externe veiligheid, maar deze kunnen er wel komen voor bijvoorbeeld Seveso-bedrijven (nu nog Brzo genoemd) of een eventueel provinciaal Basisnet.
[9] Seveso-inrichtingen vormen hierop een uitzondering. Daar blijft het begrip inrichting bestaan, in overeenstemming met de Europese regelgeving hierover.

Tabel 5-0-1 Categorieën (zeer/beperkt) kwetsbare gebouwen en locaties

Besluit externe veiligheid inrichtingen (was)	Besluit kwaliteit leefomgeving (wordt)
Kwetsbare objecten	Zeer kwetsbare gebouwen
	Kwetsbare gebouwen
	Kwetsbare locaties
Beperkt kwetsbare objecten	Beperkt kwetsbare gebouwen
	Beperkt kwetsbare locaties

Beleidsvrijheid gemeenten

De lijst met kwetsbare gebouwen en locaties uit bijlage VI van het Bkl is niet limitatief. Om meer duidelijkheid te scheppen kan een gemeente ervoor kiezen om deze categorieën verder aan te scherpen. Een gemeente kan ook andere niet-genoemde gebouwen en locaties een vergelijkbare bescherming bieden. Daarnaast kan ze categorieën meer bescherming bieden, door bijvoorbeeld sommige kwetsbare gebouwen als zeer kwetsbaar te behandelen. Het verkennen en invullen van deze beleidsvrijheid is als implementatiepunt opgenomen onder hoofdstuk 3.

B5.3 Het plaatsgebonden risico

De normering voor het plaatsgebonden risico verandert niet onder de Omgevingswet. De categorieën kwetsbare functies veranderen wel enigszins, maar de functies die zijn toegelaten binnen de plaatsgebonden risico contour PR 10^{-6} blijven per saldo gelijk (zie tabel 5-0-2 in deze bijlage).

Tabel 5-0-2 Toegestane categorieën (zeer/beperkt) kwetsbare gebouwen in PR 10^{-6}

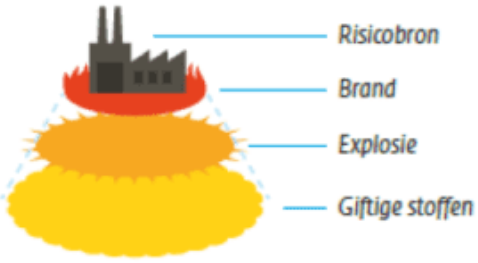
Diverse besluiten (was)	Besluit kwaliteit leefomgeving (wordt)	Toegestaan in plaatsgebonden risicocontour?
Kwetsbare objecten	Zeer kwetsbare gebouwen	Nee
	Kwetsbare gebouwen	Nee
	Kwetsbare locatie	Nee
Beperkt kwetsbare objecten	Beperkt kwetsbare gebouwen	Nee, tenzij goede motivering
	Beperkt kwetsbare locaties	Nee, tenzij goede motivering

Beleidsvrijheid gemeenten

Een gemeente heeft geen beleidsvrijheid in het toestaan van (zeer) kwetsbare gebouwen en locaties binnen de 10^{-6} plaatsgebonden risicocontour. Dit is van rechtswege verboden. Deze beleidsvrijheid is er wel voor beperkt kwetsbare gebouwen en locaties. Deze beleidsvrijheid had de gemeente onder het oude omgevingsrecht ook. Tijdens de werksessies is de wens geuit om daarin beleidsneutraal over te gaan. Met een GIS-analyse is in beeld gebracht in hoeverre beperkt kwetsbare functies momenteel in deze contour liggen en dus in het verleden zijn toegestaan. Uit deze analyse blijkt dat een noemenswaardige hoeveelheid van deze functies in de desbetreffende contour ligt. Binnen deze contour is de kans echter groot, op een dergelijke kleine afstand van de bron, dat personen komen te overlijden bij een ongeval met gevaarlijke stoffen. Daarom kiezen we ervoor om beperkt kwetsbare gebouwen en locaties in de eerste instantie niet toe te staan binnen de plaatsgebonden risicocontour 10-6. Hiervan kan in individuele gevallen gemotiveerd afgeweken worden, indien voldaan wordt aan een aantal voorwaarden (zie paragraaf 2.5.2).

B5.4 Het aandachtsgebied

Onder de Omgevingswet wordt het begrip ‘invloedsgebied’ losgelaten. Daarvoor in de plaats wordt er gekeken naar verschillende ‘aandachtsgebieden’. Het *invloedsgebied* is het gebied dat wordt begrensd tot daar waar nog 1% van de mensen, die zich buitenshuis bevinden, kunnen komen te overlijden als gevolg van een ongeval met gevaarlijke stoffen. Het *aandachtsgebied* is het gebied waarbinnen mensen binnenshuis, zonder aanvullende maatregelen, onvoldoende zijn beschermd tegen de levensbedreigende effecten van een ongeval met gevaarlijke stoffen. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen een brandaandachtsgebied (BAG), explosieaandachtsgebied (EAG) en een gifwolkaandachtsgebied (GAG).



Figuur 4-1 Aandachtsgebieden

Waar in het invloedsgebied het groepsrisico berekend moest worden, hoeft dat in het aandachtsgebied niet. Wel moet de gemeente in het omgevingsplan regelen hoe ze omgaat met het groepsrisico, dus hoe zij groepen mensen beschermt tegen de risico’s van activiteiten met gevaarlijke stoffen (conform artikel 5.15 van het Bkl).

Bij het beschermen van groepen mensen tegen de risico’s van brand, explosie en/of giftige stoffen kunnen de volgende maatregelen overwogen worden:

1. Zoveel mogelijk afstand houden tussen risicobron en risico-ontvanger binnen het aandachtsgebied.
2. Beperken van de personendichtheid en functies met verminderd zelfredzamen.
3. Omgevingsmaatregelen tussen risicobron en risico-ontvanger; bijvoorbeeld een aarden wal, keerwand of droge greppel.
4. Omgevingsmaatregelen treffen bij de risico-ontvanger; bestrijding door hulpdiensten mogelijk maken en veilig vluchten / schuilen mogelijk maken voor risico-ontvangers.
5. Gebouwen van de risico-ontvanger slim ontwerpen en positioneren; veilig vluchten / schuilen mogelijk maken voor risico-ontvangers.
6. Gebouwen van de risico-ontvanger uitvoeren met bouwkundige maatregelen; veilig vluchten / schuilen mogelijk maken voor risico-ontvangers.
7. Voorbereiden (opleiden, trainen en oefenen) en crisiscommunicatie; zelfredzaamheid risico-ontvangers vergroten.

Voor een aantal risicovolle MBA’s en voor transportroutes is de omvang van de aandachtsgebieden in bijlage VII tot en met IX van het Bkl vastgesteld met een vaste afstand. Vaste afstanden (bijlage VII Bkl onder A, B en C) gelden bijvoorbeeld voor:

- het tanken van LPG;
- propaantanks (waarvoor geen vergunningplicht geldt);
- routes die onderdeel uitmaken van het landelijke Basisnet.

Voor andere (meer complexe) activiteiten en voor buisleidingen moet de omvang van de aandachtsgebieden berekend worden. Activiteiten waarvoor de aandachtsgebieden worden berekend (Bijlage VII Bkl onder D en E) zijn bijvoorbeeld:

- buisleidingen;
- propaantanks >13 m^3 ;
- Seveso-inrichtingen.

Veiligheid van mensen op buitenlocaties

De Omgevingswet maakt onderscheid tussen veiligheid van mensen binnen en mensen buiten. Om de veiligheid van mensen in gebouwen te regelen wordt in het omgevingsveiligheidsbeleid gebruik gemaakt van aandachtsgebieden en bijhorende beleidsvrijheid in het toedelen van functies aan locaties (met bijhorend afwegingskader met maatregelen). Mensen op buitenlocaties zijn niet beschermd door een gebouw en worden daarom blootgesteld aan meer warmtestraling, overdruk en hogere concentraties giftige stoffen. Bovendien kunnen mensen, door de mogelijke afwezigheid van bebouwing, ook buiten de aandachtsgebieden onvoldoende beschermd zijn tegen de gevaren. Om ook mensen op buitenlocaties voldoende veiligheid te bieden is een aanvullende benadering nodig. Daarvoor heeft Brandweer Nederland de Handleiding Omgevingsveiligheid Mensen op Buitenlocaties opgesteld. Om inzichtelijk te maken in welk gebied zich bij een incident met gevaarlijke stoffen nog levensbedreigende gevolgen voor mensen op buitenlocaties kunnen voordoen introduceren zij hier het begrip attentiegebieden. Attentiegebieden zijn vooralsnog niet in de Omgevingswet opgenomen en daarom ligt er geen wettelijke verplichting om attentiegebieden in visies, programma's en plannen op te nemen. Indien de gemeente wenst om attentiegebieden aan te wijzen en op te nemen in haar omgevingsplan, kan de genoemde handleiding worden gebruikt om invulling te geven aan het afwegingskader.

Beleidsvrijheid gemeenten

In een omgevingsplan wordt voor beperkt kwetsbare, kwetsbare en zeer kwetsbare gebouwen en beperkt kwetsbare en kwetsbare locaties binnen een brandaandachtsgebied, een explosieaandachtsgebied en een gifwolkaandachtsgebied rekening gehouden met de kans op het overlijden van een groep van tien of meer personen per jaar als rechtstreeks gevolg van een ongewoon voorval veroorzaakt door een activiteit (artikel 5.15 Besluit kwaliteit leefomgeving). In het Bkl wordt niet voorgeschreven hoe de gemeente rekening moet houden met het groepsrisico, wat dus betekent dat gemeenten hier beleidsvrijheid hebben.

Aandachtsgebieden worden automatisch vanuit de rijksregels gekoppeld aan milieubelastende activiteiten en transportroutes met gevaarlijke stoffen (Basisnet). Gemeenten hoeven deze niet op te nemen in het omgevingsplan. Gemeenten kunnen ook geen aandachtsgebieden aanwijzen. Ze kunnen wel 'ruimte reserveren' in het omgevingsplan. Dat kan voor nieuwe kwetsbare functies door bij voorbaat aandachtsgebieden in bepaalde gebieden van de gemeenten uit te sluiten. Dat kan voor risicovolle nieuwe MBA's door bij voorbaat aandachtgebieden in bepaalde gebieden van de gemeente toe te staan. Dit laatste kan bijvoorbeeld middels het aanwijzen van een risicogebied (zie B5.6 in deze bijlage). En het kan ook bijvoorbeeld door het opnemen van veiligheidszones langs gemeentelijke transportroutes voor gevaarlijke stoffen.

B5.5 Het voorschriftengebied

Onder de Omgevingswet hebben gemeenten de mogelijkheid om voorschriftengebieden binnen een BAG en EAG aan te wijzen in hun omgevingsplan[10]. In een voorschriftengebied gelden extra bouwkundige eisen voor alle nieuwbouw. Deze bouwkundige eisen staan in § 4.2.14 van het Besluit bouwwerken leefomgeving (zie tabel 5-0-3 in deze bijlage). Deze systematiek komt overeen met de wijze waarop voorheen met plasbrandaandachtsgebieden (PAG) voor het Basisnet werd omgegaan. Deze PAG's worden straks van rijkswege aangewezen als voorschriftengebieden. Voor de overige aandachtsgebieden moet de gemeente motiveren of de aanwezigen in het

[10] Gifwolkaandachtsgebieden kunnen niet worden aangewezen als voorschriftengebied en hiervoor gelden dan ook geen aanvullende bouwkundige eisen. Voor gifwolken gelden generieke eisen die onafhankelijk van een aandachtsgebied voor nieuw te bouwen gebouwen gelden.

aandachtsgebied voldoende beschermd zijn, en of zij het nodig vinden al dan niet een voorschriftengebied aan te wijzen[11].

Wanneer het gaat om locaties waar een zeer kwetsbaar gebouw in een aandachtgebied is toegestaan, is de gemeente *verplicht* een voorschriftengebied aan te wijzen[12]. Zo lang gemeenten deze voorschriftengebieden nog niet hebben aangewezen, zijn nieuwe ontwikkelingen met zeer kwetsbare gebouwen (ZKG) in aandachtsgebieden juridisch gezien niet toegestaan. Met nieuwe ontwikkelingen worden hier ontwikkelingen bedoeld die op grond van het tijdelijke omgevingsplan nog niet waren toegestaan.

Voor de periode waarin het tijdelijke omgevingsplan van kracht is, geldt dat de gemeente bij een nieuwe ontwikkeling, die niet binnen het omgevingsplan past, via een vergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit een voorschriftengebied in het omgevingsplan kan (en moet) aanwijzen.

Voor situaties waarin in het huidige bestemmingsplan (= tijdelijke omgevingsplan) zeer kwetsbare gebouwen zijn toegelaten, geldt dat zo lang het aandachtsgebied (of een deel daarvan) nog niet in het omgevingsplan is aangewezen als voorschriftengebied, aanvragen voor zeer kwetsbare gebouwen, niet worden geweigerd. Aangezien geen voorschriftengebied is aangewezen hoeft het nieuw op te richten zeer kwetsbare gebouw niet te voldoen aan de aanvullende bouwvoorschriften uit het Bbl. Om voldoende bescherming te kunnen bieden aan deze nieuwe zeer kwetsbare gebouwen is het (op basis van de nieuwe inzichten) wenselijk op korte termijn te inventariseren waar zeer kwetsbare gebouwen zijn toegelaten binnen brand- en explosieaandachtsgebieden, zodat daar te zijner tijd een voorschriftengebied aangewezen kan worden. Echter conform het overgangsrecht is dit gewoon toegestaan en ontstaat er dus geen juridische leemte.

Concreet gaat het dan om de locaties die in de huidige bestemmingsplannen de bestemming ‘maatschappelijk’ hebben. ODRU heeft een GIS- analyse uitgevoerd om al deze locaties in beeld te krijgen. Gemeenten zullen vervolgens aan de hand van het stappenplan in hoofdstuk 2 voor deze locaties na moeten gaan of zij voor deze locaties een voorschriftengebied aan willen wijzen, of dat zij er de voorkeur aan geven om zeer kwetsbare gebouwen op deze locaties uit te sluiten.

Overigens hoeft de gemeente als zij een voorschriftengebied aan wil wijzen niet het hele aandachtsgebied aan te wijzen als voorschriftengebied. Ze kan er ook voor kiezen om alleen bepaalde delen van het aandachtsgebied aan te wijzen. Belangrijk is hierbij te beseffen, dat alle nieuwbouw in een voorschriftengebied moet voldoen aan de voorgeschreven bouwkundige eisen, dus niet alleen zeer kwetsbare gebouwen.

Tabel 5-0-3 Bouwkundige maatregelen in een voorschriftengebied

Bouwkundige eisen conform het Bbl	
Regels in een brandvoorschriftengebied • Artikel 4.91 (brandwerendheid) • Artikel 4.92 (brandklasse buitenoppervlak) • Artikel 4.93 (brandklasse dak) • Artikel 4.94 (vluchtroute) • Artikel 4.95 (sterkte bij brand)	*Regels in een explosievoorschriftengebied* Artikel 4.96 (scherfwerking)

[11] Bij het aanwijzen van voorschriftengebieden in een aandachtsgebied geldt een aantal kanttekeningen. Zie bijlage 10 voor een nadere toelichting hierop.
[12] Dit geldt alleen voor een aandachtsgebied dat bij een milieubelastende activiteit (MBA) uit bijlage VII van het Besluit kwaliteit leefomgeving hoort en niet voor een aandachtsgebied dat hoort bij een MBA uit bijlage VIII t/m IX van het besluit.

Beleidsvrijheid gemeenten

De gemeente hoeft in eerste instantie dus geen voorschriftengebied aan te wijzen in een aandachtsgebied. Na de overgangstermijn (2032) is deze verplichting is er wel als nieuwbouw van een zeer kwetsbaar gebouw is toegestaan binnen een aandachtsgebied. De gemeente hoeft niet het hele aandachtsgebied aan te wijzen als voorschriftengebied, maar kan ook alleen bepaalde delen aanwijzen. Belangrijk is hierbij te beseffen, dat alle nieuwbouw in een voorschriftengebied moet voldoen aan de voorgeschreven bouwkundige eisen, dus niet alleen nieuwe zeer kwetsbare gebouwen. Daarbij mag de gemeente ook niet afwijken van de bouwkundige eisen zoals deze gesteld zijn in het Bbl. Wel kan zij eventueel akkoord gaan met 'gelijkwaardige maatregelen', zoals als algemeen uitgangspunt is opgenomen in de Omgevingswet (artikel 4.7).

B5.6 Het risicogebied

De gemeente kan een risicogebied externe veiligheid in het omgevingsplan aanwijzen (art. 5.16 Bkl). Dit gebied is bedoeld om extra ruimte te kunnen geven aan bepaalde bedrijven met verhoogde externe veiligheidsrisico's, zoals Seveso-inrichtingen. Op die manier wordt als het ware ruimte gereserveerd voor toekomstige uitbreiding van dit soort bedrijven.

Beleidsvrijheid gemeenten

Op de grens van het risicogebied mag het plaatsgebonden risico niet meer dan 1 op de miljoen per jaar zijn (par. 5.1.2.2. Bkl). Gemeenten maken zelf een afweging in het omgevingsplan tot waar welke aandachtsgebieden zijn toegelaten.

B5.7 Bruidsschat

Als de Omgevingswet in werking treedt, staat er een aantal bruidsschatregels (voorheen rijksregels) over externe veiligheid in het tijdelijk deel van het omgevingsplan. Deze regels kunnen gemeenten schrappen of, eventueel na aanpassing, behouden en overzetten naar het nieuwe deel van het omgevingsplan. Onderstaand is per regel aangegeven hoe het nu is geregeld en wat er verandert.

Propaan/propeen

Hoe is het nu geregeld? In het huidige Besluit omgevingsrecht (bijlage I, onderdeel C, categorie 2.7, onder d) is de vergunningplicht voor het opslaan van propaan of propeen in meer dan twee opslagtanks opgenomen. Voor de opslag in één of twee opslagtanks gelden de regels uit het Activiteitenbesluit milieubeheer en de Activiteitenregeling milieubeheer.

Wat verandert er onder de Omgevingswet? Met de komst van de Omgevingswet wordt er voor het vergunningplichtig zijn van de milieubelastende activiteit 'het opslaan van propaan of propeen' geen onderscheid meer gemaakt in het aantal tanks. Het opslaan van propaan of propeen (brandbare gassen) in een opslagtank met een inhoud van meer dan 150 liter is een milieubelastende activiteit (art. 3.21 van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal). Bij het opslaan van meer dan 13 m^3 propaan of propeen in een opslagtank is sprake van een vergunningplicht (art. 3.22 Bal). De vergunningplicht voor het opslaan van propaan of propeen in meer dan twee

opslagtanks is niet overgenomen in het Bal. Wel is de vergunningplicht overgenomen in art. 22.262 van de Bruidsschat. Dit betekent dat het opslaan van propaan of propeen in meer dan twee opslagtanks bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet in eerste instantie nog vergunningplichtig is.

LPG-tankstation

Hoe is het nu geregeld? In het Besluit omgevingsrecht (bijlage I, onderdeel C, categorie 2.7, onder m) is de vergunningplicht voor het afleveren van LPG opgenomen. Omdat een LPG-tankstation ook onder de werkingssfeer van het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi) valt, is ook sprake van een vergunningplicht op grond van het Bor, bijlage 1, onderdeel B, categorie 1 onder a. Daarnaast gelden het Activiteitenbesluit en de Activiteitenregeling. De belangrijkste reden voor de vergunningplicht voor deze activiteit is de ruimtelijke inpassing van de activiteit op een locatie vanuit het oogpunt van veiligheid. Voorschriften voor het afleveren van LPG (mits meer dan 50 m^3/j en minder dan 50 ton opslag) volgen uit het Activiteitenbesluit (§ 5.3.1) en de Activiteitenregeling (§ 5.7.1). Grens- en richtwaarden volgen uit het Bevi, evenals de verplichting tot verantwoording van het groepsrisico.

Wat verandert er onder de Omgevingswet? Het bieden van gelegenheid voor tanken van LPG is in het Bal aangewezen als een milieubelastende activiteit (art. 3.272). De vergunningplicht blijft slechts gelden voor het tanken van vaartuigen of drijvende werktuigen met LPG (art. 3.273 onder b Bal). De vergunningplicht voor het afleveren van LPG voor de overige activiteiten is niet overgenomen in het Bal. Wel zijn de vergunningplichten overgenomen in de bruidsschat (art. 22.263). Dit betekent dat deze activiteiten bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet in eerste instantie nog vergunningplichtig zijn. Daarnaast gelden voor het tanken van motorvoertuigen de voorschriften uit het Bal (§ 4.35).

Traditioneel schieten

Hoe is het nu geregeld? Eerder regelde de Activiteitenregeling (art. 3.114) dat bij traditioneel schieten kogels moeten worden opgevangen in een voorziening.

Wat verandert er onder de Omgevingswet? Nu regelt het Bal (art. 3.311) traditioneel schieten niet meer. De regels zijn wel overgenomen in de bruidsschat (art. 22.229). Dit betekent dat deze activiteiten bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet in eerste instantie nog vergunningplichtig zijn.

Vergunningvrij bouwen

Hoe is het nu geregeld? Het Besluit omgevingsrecht (art. 5, derde lid, van bijlage II) regelde vanwege het belang van externe veiligheid uitzonderingen op de mogelijkheden voor vergunningvrije bouwactiviteiten.

Wat verandert er onder de Omgevingswet? De uitzonderingen voor vergunningvrij bouwen zijn nu opgenomen in de bruidsschat (art. 22.36 en 22.39). Hierin staat dat een bijbehorend bouwwerk, een erfafscheiding of gebruik voor mantelzorg vergunningvrij is, behalve op een locatie waar dat vanwege externe veiligheid niet verantwoord is. In de bruidsschat wordt verwezen naar het tijdelijke deel van het omgevingsplan omdat dat uitgaat van de begrippen en systematiek die onder de Omgevingswet anders zijn. Bij de omzetting naar het omgevingsplan zal dit aangepast moeten

worden aan de nieuwe begrippen en systematiek. Hierop kan niet in het tijdelijke deel van het omgevingsplan worden vooruitgelopen.

Brandbestrijding

Hoe is het nu geregeld? Eerder bevatte het Bouwbesluit 2012 met betrekking tot de bestrijding van brand de volgende artikelen:

- 6.30 Bluswatervoorziening;
- 6.37 Bereikbaarheid bouwwerk voor hulpverleningsdiensten;
- 6.38 Opstelplaatsen voor brandweervoertuigen.

Wat verandert er onder de Omgevingswet? In het Besluit bouwwerken leefomgeving zijn deze artikelen niet meer opgenomen. De regels komen wel terug in de volgende artikelen van de bruidsschat:

- 22.13 Bluswatervoorziening;
- 22.14 Bereikbaarheid bouwwerk voor hulpverleningsdiensten;
- 22.15 Opstelplaatsen voor brandweervoertuigen.

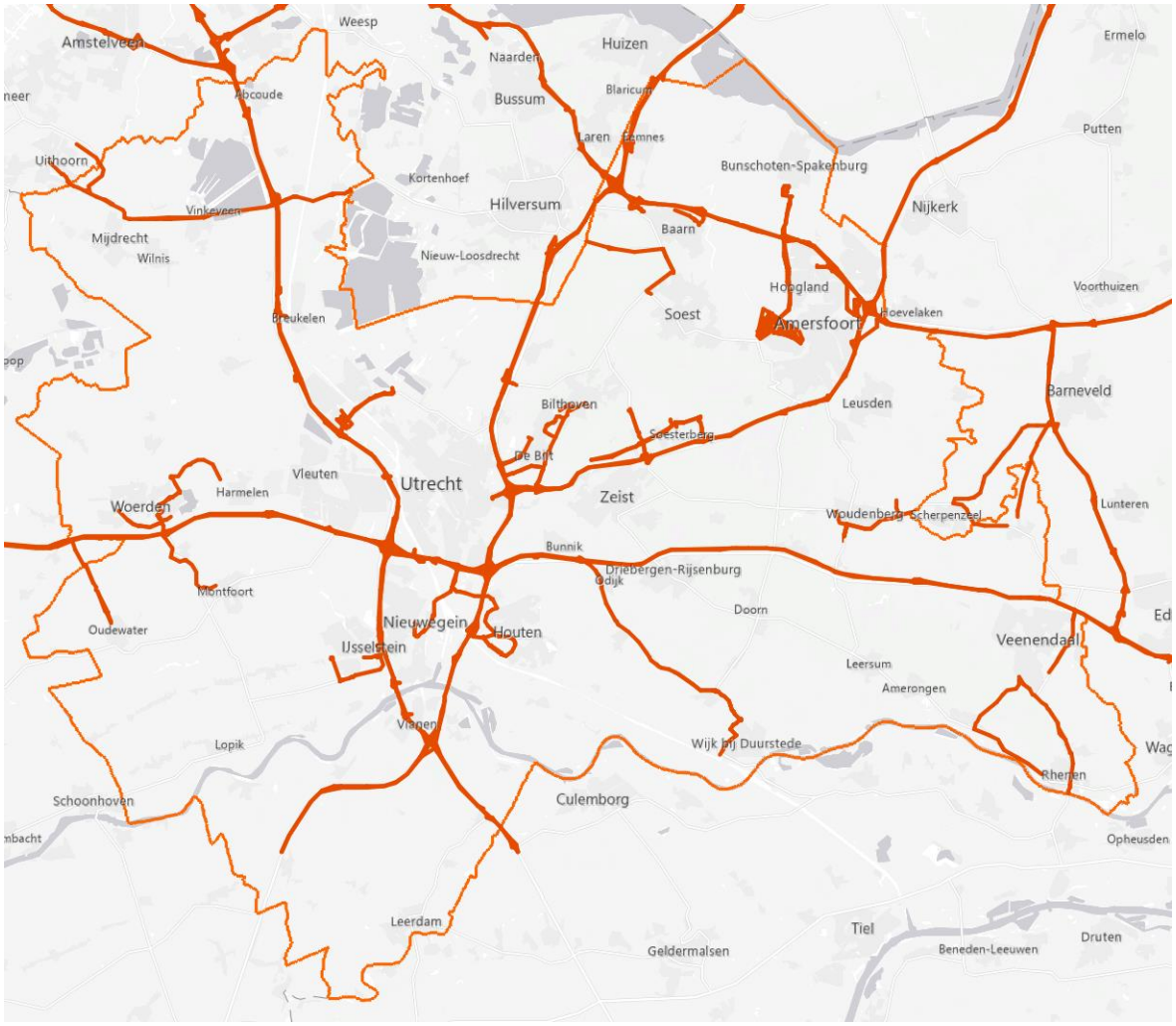
In overleg met de Veiligheidsregio kunnen gemeenten bekijken op welke wijze de bruidsschatregels met betrekking tot bestrijding van brand het beste kunnen worden overgenomen in het omgevingsplan.

Beleidsvrijheid gemeenten

Gemeenten kunnen de regels die opgenomen zijn in de bruidsschat schrappen of, eventueel na aanpassing, behouden en overzetten naar het nieuwe deel van het omgevingsplan. De veiligheidsregio Utrecht heeft de handreiking bruidsschatregels opgesteld die gemeenten kunnen hanteren bij het overzetten van de bruidsschatregels naar het omgevingsplan.

Bijlage 6 Provincie-dekkend gemeentelijk routenet voor gevaarlijke stoffen

Provincie-dekkend gemeentelijk routenet voor gevaarlijke stoffen



Bijlage 7 Voorbeelden veiligheidsmaatregelen

Voor de concrete besluitvorming over het al dan niet toelaten van activiteiten op bepaalde locaties kan het nodig zijn om onderzoek te doen naar veiligheid verhogende maatregelen. In onderstaande documenten zijn voorbeelden opgenomen van mogelijke veiligheidsmaatregelen:

- Het Scenarioboek Externe Veiligheid van het NIPV
- Het Handboek Omgevingsveiligheid en de Maatregelenwiki van het RIVM
- Rekenvoorschriften Omgevingsveiligheid van het RIVM (vooral bronmaatregelen)

Bijlage 8 Risicovolle milieubelastende activiteiten (bijlage VII t/m IX Bkl)

Bkl-categorie Bijlage VII	
A	Activiteiten met vastgestelde afstanden voor het plaatsgebonden risico zonder vergunningplicht
A1	Behandelen, regelen en meten van aardgas met een werkdruk aan de inlaatzijde van ≤10.000 kPa en met een gastoevoerleiding met een diameter van ≤50,8 cm.
A1a	Tanken van LPG
A2	Tanken van CNG
A3	Opslaan van vloeibare brandstoffen in bunkerstations
A4	Kleinschalig tanken van vaartuigen of drijvende werktuigen met <25 m3 vloeibare brandstoffen per jaar
A5	Grootschalig tanken van vaartuigen of drijvende werktuigen met >25 m3 vloeibare brandstoffen per jaar
A6	Mestvergistingsinstallatie
A7	Opslaan van propaan of propeen in opslagtanks
A8	Opslaan van oxiderende en verstikkende gassen (zuurstof, stikstof, argon, kooldioxide, helium of lachgas) in opslagtanks
A9	Opslaan van brandbare vloeistoffen van ADR-klasse 3 anders dan diesel in bovengrondse opslagtanks
A10	Opslaan van brandbare vloeistoffen van ADR-klasse 3 anders dan diesel in ondergrondse opslagtanks
A11	Opslaan van gevaarlijke stoffen in verpakking
A12	Het tegelijkertijd voor minder dan 24 uur opstellen van voertuigen, opleggers of aanhangers met gevaarlijke stoffen
B	Activiteiten met vastgestelde afstanden voor het plaatsgebonden risico met vergunningplicht
B1	Koelinstallatie met 1.500-10.000 kg ammoniak en een vloeistofleiding (naar de verdamper) met een binnendiameter van ≤ 80 mm
B2	Opslagtank voor 13-50 m3 propaan of propeen met een jaarlijkse doorzet van ≤ 600 m3
B3	Opslaan van gevaarlijke stoffen in verpakking
B4	Opslaan van >100.000 kg vaste minerale anorganische meststoffen van mestoffengroep 2 van PGS 7
B5	Waterstof: opslag- en transportbedrijf, groothandel en containeroverslag en tankstation
C	Basisnet
	Het vervoer van gevaarlijke stoffen als bedoeld in artikel 1 van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen over het basisnet.
D	Activiteiten met te berekenen afstanden voor het plaatsgebonden risico zonder vergunningplicht
D1	Windturbine (aantal <3) met een rotordiamter van >2 m
D2	Buisleiding met gevaarlijke stoffen als bedoeld in artikel 3.101, eerste lid, onder a tot en met d, van het Besluit activiteiten leefomgeving.
E	Activiteiten met te berekenen afstanden voor het plaatsgebonden risico met vergunningplicht
E1	Windturbine (aantal ≥ 3) met een rotordiamter van >2 m
E2	Koelinstallatie met ≥ 10.000 kg ammoniak of een vloeistofleiding (naar de verdamper) met een binnendiameter van >80 mm
E3	Opslagtank voor gassen: 1. Het opslaan in een opslagtank van giftige of bijtende gassen van ADR-klasse 2 voor zover het gaat om meer dan 1.500 kg ammoniak of meer dan 1 m3 andere giftige of bijtende gassen. 2. Het opslaan in een opslagtank van >1 m3 gassen in de gevarenklasse acute toxiciteit (CLP categorie 1, 2 of 3) 3. Het opslaan in een opslagtank van 13- 50 m3 propaan of propeen met een jaarlijke doorzet van >600 m3 of het opslaan in een opslagtank van >50 m3. 4. Het opslaan in een opslagtank van > 13 m3 acetyleen (brandbare gassen van ADR-klasse 2) .
E4	Opslagtank voor vloeistoffen en tankcontainer of verpakking die wordt gebruikt als opslagtank voor vloeistoffen: 1. Een opslagtank, of een tankcontainer of verpakking die als opslagtank wordt gebruik, van >250 L (en >1 m3) vloeibare gevaarlijke stoffen van ADR-klasse

	6.1 . 2. Een opslagtank, of een tankcontainer of verpakking die als opslagtank wordt gebruik, van >250 L (en >1 m3) vloeibare acuut toxische stoffen (CLP-klasse 1, 2 of 3). 3 Een opslagtank, of een tankcontainer of verpakking die als opslagtank wordt gebruik, van >150 m3 vloeibare gevaarlijke stoffen van ADR-klasse 3 verpakkingsgroep 1 of 2.
E5	Opslaan van gevaarlijke stoffen in verpakking: 1. Het in een opslagplaats opslaan van meer dan 1.500 l giftige of bijtende gassen van ADR-klasse 2 in gasflessen. 2. Het in een opslagplaats opslaan van meer dan 1.500 l tot vloeistof verdichte gassen in de CLP-gevarenklasse acute toxiciteit, 1, 2 of 3 in gasflessen. 3. Het in een opslagplaats opslaan van 10.000 kg of meer in totaal van de gevaarlijke stoffen, voor zover het opslaan betrekking heeft op brandbare gevaarlijke stoffen met fluor-, chloor-, broom-, stikstof- of zwavelhoudende verbindingen, of zowel brandbare gevaarlijke stoffen als gevaarlijke stoffen met die verbindingen, met uitzondering van het opslaan van ten hoogste 30.000 kg per opslagplaats, voor korte tijd en in afwachting van aansluitend vervoer naar een vooraf bekende ontvanger, en voor zover het gaat om: a. een opslagplaats met een oppervlakte van meer dan 100 m2 en minder dan 2.500 m2 en voor zover het niet gaat om een geval waarvoor afstanden zijn vastgesteld in tabel B.3; b. een opslagplaats met een oppervlakte van meer dan 2.500 m2 of: c. verpakkingseenheden van meer dan 100 kg met een stof van ADR-klasse 6.1, verpakkingsgroep I, die in de open lucht worden gelost of geladen.
E6	Seveso-inrichting als bedoeld in artikel 3.50/3.51, eerste lid, Besluit activiteiten leefomgeving.
E7	Behandelen, regelen en meten van aardgas met een gastoevoerleiding met een diameter van ≥50,8 cm.
E8	Metaalproductenindustrie: bad met giftige gevaarlijke stoffen: 1. Het aanbrengen van metaallagen met een cyanidehoudend bad met ≥ 100 L. 2. Het behandelen van het oppervlak van metalen met een bad met een inhoud van ≥ 1 m3 vloeibare gevaarlijke stoffen van ADR-klasse 6.1 of vloeibare gevaarlijke stoffen in de gevarenklasse acute toxiciteit (CLP-klasse 1, 2 of 3).
E9	Opslag- en transportbedrijf, groothandel en containeroverslag: Seveso-hoeveelheid
E10	LNG: opslag- en transportbedrijf, groothandel en containeroverslag en tankstation
E11	Mijnbouwwerk: voor zover het gaat om het winnen, opslaan, bewerken of gereedmaken voor transport van: 1. Gevaarlijke stoffen in de gevarenklasse: a. ontvlambare gassen, CLP-categorie 1 of 2. b. ontvlambare vloeistoffen, CLP-categorie 1, 2 of 3 c. acute toxiciteit, CLP-categorie 1, 2 of 3 2. Ontplofbare stoffen van ADR-klasse 1; 3. Gevaarlijke stoffen van ADR-klasse 2, 3, 4.1, 4.2, 4.3, 5.1, 5.2, 6.1 of 8.
E12	Andere insluitsystemen: Elke andere milieubelastende activiteit die in hoofdstuk 3 van het Besluit activiteiten leefomgeving als vergunningplichtig is aangewezen, als van die activiteit onderdeel is het aanwezig hebben van een insluitsysteem, anders dan een koelinstallatie als bedoeld in bijlage I bij het Besluit activiteiten leefomgeving, een opslagtank als bedoeld in bijlage I bij dat besluit of een tankcontainer of verpakking die als opslagtank als bedoeld in bijlage I bij dat besluit wordt gebruikt, met: a. meer dan 1.500 kg ammoniak; b. meer dan 13 m3 en ten hoogste 50 m3 propaan of propeen met een jaarlijkse doorzet van meer dan 600 m3; c. meer dan 50 m3 propaan of propeen; d. meer dan 13 m3 acetyleen; e. meer dan 1 m3 vloeibare gevaarlijke stoffen van ADR-klasse 6.1; f. meer dan 1 m3 vloeibare gevaarlijke stoffen in de gevarenklasse acute toxiciteit, CLP-categorie 1, 2 of 3, voor zover het gaat om:

	1°. vloeibare gevaarlijke stoffen in de gevarenklasse acute toxiciteit, CLP-categorie 1 of 2; 2. vloeibare gevaarlijke stoffen in de gevarenklasse acute toxiciteit, CLP-categorie 3. g. meer dan 150 m3 vloeibare gevaarlijke stoffen van ADR-klasse 3, verpakkingsgroep I of II, voor zover het gaat om een bovengronds insluitsysteem.
E13	Spoorwegemplacementen
Bkl-categorie Bijlage VIII	
A	Explosieaandachtsgebied vuurwerk voor opslag van categorie F4
B	Explosieaandachtsgebied vuurwerk voor opslag van vuurwerk van categorie F1, F2 of F3 of pyrotechnische artikelen voor theatergebruik van categorie T1 of T2
Bkl-categorie Bijlage IX	
A	Civiele explosieaandachtsgebieden voor opslag van stoffen van ADR-klasse 1.1
B	Civiele explosieaandachtsgebieden voor opslag van stoffen van ADR-klasse 1.3
C	Civiele explosieaandachtsgebieden voor opslag van stoffen van ADR-klasse 1.4

Bijlage 9 (Zeer/beperkt) kwetsbare gebouwen en locaties (bijlage VI Bkl)

Zeer kwetsbare gebouwen
• een woonfunctie voor 24-uurszorg • een bijeenkomstfunctie: voor kinderopvang of dagverblijf van personen met een lichamelijke of geestelijke beperking • een celfunctie als bedoeld in bijlage I bij het Bbl • een gezondheidszorgfunctie met bedgebied • een onderwijsfunctie: voor basisschoolonderwijs of onderwijs aan minderjarigen met een lichamelijke of geestelijke beperking
Kwetsbare gebouwen
• een woonfunctie • een bijeenkomstfunctie • een industriefunctie als bedoeld in bijlage I Bbl • een gezondheidszorgfunctie • een kantoorfunctie • een logiesfunctie als bedoeld in bijlage I Bbl • een onderwijsfunctie • een sportfunctie als bedoeld in bijlage I Bbl • een winkelfunctie als bedoeld in bijlage I Bbl
Beperkt kwetsbare gebouwen
• een woonfunctie, met uitzondering van een woonfunctie in een woongebouw en een woonfunctie voor 24-uurszorg, als het gaat om een woonfunctie: 1°. op een locatie met een dichtheid van ten hoogste twee woningen, woonschepen of woonwagens per ha; 2°. om te worden gebruikt in het kader van de uitoefening van een beroep of bedrijf; of 3°. die onderdeel is van lintbebouwing die loodrecht of nagenoeg loodrecht is gelegen op een buisleiding als bedoeld in artikel 3.101, eerste lid, onder a tot en met d, van het Bal, voor zover het gaat om het risico op een ongewoon voorval veroorzaakt door die activiteit; • een bijeenkomstfunctie, met uitzondering van een bijeenkomstfunctie: 1°. voor kinderopvang; 2°. voor dagverblijf van personen met een lichamelijke of geestelijke beperking; 3°. waarin doorgaans een groot aantal personen gedurende een groot gedeelte van de dag aanwezig is; of 4°. die een nevengebruiksfunctie is van een gebruiksfunctie als bedoeld onder E; • een industriefunctie als bedoeld in bijlage I bij het Bbl, met uitzondering van gebouwen waarin doorgaans een groot aantal personen gedurende een groot gedeelte van de dag aanwezig is; • een kantoorfunctie met een bruto-vloeroppervlakte van ten hoogste 1.500 m2; • een logiesfunctie als bedoeld in bijlage I bij het Bbl: 1°. op een locatie met een dichtheid van ten hoogste twee logiesfuncties per ha, en met ten hoogste 5 logiesverblijven als bedoeld in bijlage I bij het Besluit bouwwerken leefomgeving per gebouw; of 2°. met een bruto-vloeroppervlakte van ten hoogste 1.500 m2; • een onderwijsfunctie voor volwassenenonderwijs, met uitzondering van een onderwijsfunctie waarin doorgaans een groot aantal personen gedurende een groot gedeelte van de dag aanwezig is; • een sportfunctie als bedoeld in bijlage I bij het Besluit bouwwerken leefomgeving, met uitzondering van een sportfunctie: 1°. waarin doorgaans een groot aantal personen gedurende een groot gedeelte van de dag aanwezig is; of

2°. die een nevengebruiksfunctie is van een gebruiksfunctie als bedoeld onder E; • een winkelfunctie als bedoeld in bijlage I bij het Bbl, met uitzondering van een winkelfunctie in een gebouw waarin een supermarkt of warenhuis is gevestigd, als het gaat om een winkelfunctie: 1°. met meer dan vijf winkels en met een totale bruto-vloeroppervlakte van meer dan 1.000 m2; of 2°. met een winkel met een bruto-vloeroppervlakte van meer dan 2.000 m2
Kwetsbare locaties
• recreatief nachtverblijf voor meer dan 50 personen • sport, spel of recreatief dagverblijf, waar doorgaans een groot aantal personen gedurende een groot gedeelte van de dag aanwezig is • evenementen in de openlucht voor ten minste 5.000 personen
Beperkt kwetsbare locaties
• recreatief nachtverblijf voor ten hoogste 50 personen • sport, spel of recreatief dagverblijf, met uitzondering van locaties waar doorgaans een groot aantal personen gedurende een groot gedeelte van de dag aanwezig is; • evenementen in de openlucht voor minder dan 5.000 personen.

Bijlage 10 Kanttekeningen voorschriftengebied

In artikel 5.14 van het Bkl wordt het begrip ‘voorschriftengebied’ geïntroduceerd als mogelijkheid om voldoende bescherming te realiseren voor personen die aanwezig zijn in een gebouw in een aandachtsgebied. Zoals al is af te leiden uit het afwegingskader in paragraaf 2.5.2, is het aanwijzen van een voorschriftengebied iets dat niet de voorkeur heeft, maar pas in aanmerking komt als andere maatregelen niet haalbaar zijn. In deze bijlage wordt uitleg gegeven over de overwegingen die in acht genomen moeten worden bij het aanwijzen van een ‘voorschriftengebied’ in het omgevingsplan.

1. *Onvoldoende bescherming dicht nabij de bron*

De generieke bouwkundige maatregelen zullen heel dicht bij de risicobron waarschijnlijk *onvoldoende bescherming* bieden. Bij een explosie of een brand ontstaat er dicht nabij de bron een zeer hoge hittestraling of overdruk. Deze effecten zijn dusdanig dat gebouwen gaan branden of instorten. Alleen niet leefbare gebouwen (bunkers) zijn hiertegen bestand. De aanvullende bouwkundige maatregelen uit het Bbl bieden in deze situaties onvoldoende bescherming. Hierdoor kan een zekere schijnveiligheid ontstaan.

2. *Geen ruimte voor maatwerk en flexibiliteit*

Door het aanwijzen van een voorschriftengebied (brand of explosie) wordt een gelimiteerde set aan bouwkundige maatregelen uit het Besluit bouwwerken leefomgeving verplicht gesteld. Voor een brand zijn er verplichtingen over zaken zoals de brandwerendheid van de uitwendige scheidingsconstructie van het gebouw en de brandklasse van de gevel en vloeren. Voor een explosie is er maar één maatregel. Deze stelt dat beglazing zodanig uitgevoerd moet worden, dat bij een explosie letsel door scherfwerking wordt voorkomen. Dit betekent dat de beglazing wel mag bezwijken, maar geen gevaarlijke scherven mag veroorzaken of doorlaten. Een gemeente kan *geen* eigen bouwkundige maatregelen toevoegen of wegstrepen. Wanneer de gemeente aanvullende bouwkundige maatregelen wil treffen, bijvoorbeeld het versterken van kozijnen of een ‘instortproof’ trappenhuis, is dat niet mogelijk met een voorschriftengebied. Wel kan een initiatiefnemer een gelijkwaardige oplossing aandragen.

Bij het aanwijzen van een voorschriftengebied gelden de bouwkundige maatregelen voor alle gebouwen die in het gebied zijn gelegen. Er kan niet gedifferentieerd worden naar bijvoorbeeld woongebouwen of bedrijfshallen binnen het vastgestelde voorschriftengebied. Neem bijvoorbeeld een gebied dat bestemd is voor gemengde doeleinden, zoals woningen, kleine kantoren, winkels en recreatie. Wanneer dit gebied wordt aanwezen als een voorschriftengebied, geldt voor elke te bouwen functie de bouwkundige maatregelen. In het omgevingsplan kan de gemeente niet opnemen dat de verplichting tot bouwkundige maatregelen alleen geldt voor de bouw van woningen.

3. *Rechtsongelijkheid*

De generieke bouwkundige maatregelen werken alleen door in het geval van *nieuwbouw*. De bouwkundige maatregelen bieden bescherming voor nog nieuw te bouwen objecten. Voor de al gerealiseerde bebouwing gelden deze regels vanzelfsprekend niet. In bijvoorbeeld bestaande woonwijken zullen voor een nieuw te bouwen woning dus andere eisen gelden. Dat levert het gevoel van ‘rechtsongelijkheid’ op en kan moeilijk uitlegbaar zijn naar burgers.

4. *Hogere bouwkosten*

De verplichting tot het nemen van bouwkundige maatregelen middels een voorschriftengebied leidt waarschijnlijk tot hogere bouwkosten in het geval van nieuwbouw. Daardoor ontstaat een prikkel voor projectontwikkelaars om kritisch te kijken naar de wijze waarop externe veiligheid geborgd kan

worden. Tevens kan dit ertoe leiden dat de gemeente minder aantrekkelijk wordt, waardoor projectontwikkelaars uitwijken naar andere gemeenten zonder voorschriftengebied.

5. Hogere capaciteitsbelasting

Door het aanwijzen van een voorschriftengebied moet bij de aanvraag van bouwwerken getoetst worden aan de aanvullende bouwkundige eisen. Dit vraag extra inspanning (fte) van de afdeling toezicht, vergunningverlening en handhaving.

6. Uitvoerbaarheid in de praktijk

De door de wetgeving aangestuurde bouwkundige maatregelen zijn in de bouwpraktijk nog lastig toe te passen. Zo is bijvoorbeeld geen tot weinig gevelmateriaal getest op brandklasse A en is het scherfwerende glas weinig waard als de kozijnen zwak zijn.