

Landelijk
Platform

Veilige Leefomgeving



VERANDERINGEN EXTERNE VEILIGHEIDSBELEID:

OMGEVINGSVEILIGHEID EN DE OMGEVINGSWET

Welke veranderingen brengt de Omgevingswet op het gebied van externe veiligheid en wat moeten gemeenten en provincies doen om hier op voorbereid te zijn?



INHOUD

	Leeswijzer	3
1	Inleiding	3
2	Het huidige omgevingsveiligheidsbeleid	4
2.1	Plaatsgebonden risico	4
2.2	Groepsrisico	4
3	Het omgevingsveiligheidsbeleid onder de Omgevingswet	5
3.1	Wijzigingen groepsrisico	5
3.1.1	Aandachtsgebieden	5
3.2	Wat moeten gemeenten en provincies nog doen?	7
3.2.1	Belangrijke data	7
4	Tot slot	8
4.1	Overwegingen	8
4.2	Aandachtspunten	8

LEESWIJZER

Deze notitie is opgesteld om gemeenten en provincies bekend te maken met de beleidsvernieuwingen op het gebied van omgevingsveiligheid (externe veiligheid), zodat zij zich hier vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet op voor kunnen bereiden.

Omgevingsveiligheid gaat over de risico's voor mens en milieu bij gebruik, opslag en vervoer van gevaarlijke stoffen. Het doel van de beleidsvernieuwing is om omgevingsveiligheid bij de start van nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen op de ontwerptafel onder de aandacht te brengen. Hiervoor worden 'aandachtsgebieden' geïntroduceerd. Deze notitie geeft uitleg over het huidige beleid, wat verandert er in de Omgevingswet en welke acties moeten gemeenten en provincies ondernemen om voorbereid te zijn vanaf de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

1. INLEIDING

Met de invoering van de Omgevingswet gaat er veel veranderen. Ook op het gebied van omgevingsveiligheid. Niet alleen de wet waarin het omgevingsveiligheidsbeleid opgenomen is verandert, maar ook het omgevingsveiligheidsbeleid zelf. De doelstelling blijft echter hetzelfde: een veilige inrichting van de leefomgeving.

Dit betekent dat u van de ene kant bij de inrichting van de leefomgeving rekening moet houden met risicobronnen die branden, explosies of gifwolken kunnen veroorzaken. Die risicobronnen kunnen bedrijven zijn (van grote chemiebedrijven tot LPG-tankstations), maar ook transportroutes of buisleidingen waarover of waardoor gevaarlijke stoffen vervoerd worden. Van de andere kant moet bij de vergunningverlening aan risicoveroorzakende bedrijven ook rekening gehouden worden met de omgeving waarin zo'n bedrijf gepland is.

U krijgt met dit nieuwe omgevingsveiligheidsbeleid te maken als u betrokken bent bij vergunningverlening aan bedrijven of bij ruimtelijke procedures zoals het opstellen van bijvoorbeeld een omgevingsplan.

DEZE NOTITIE IS BEDOELD VOOR MEDEWERKERS BIJ:

gemeenten, provincies en omgevingsdiensten die zich bezighouden met planvorming, ruimtelijke ontwikkeling, milieuadvisering, externe veiligheidsadvisering, etc.

Uiteraard is deze notitie ook voor bestuurders van belang.



2. HET HUIDIGE OMGEVINGSVEILIGHEIDSBELEID

Ook nu, voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet, bestaat al wet- en regelgeving voor het combineren van risicoveroorzakende activiteiten en ruimtelijke ontwikkeling. Daarin staan twee soorten risico's centraal: het plaatsgebonden risico en het groepsrisico. Hoe u met deze waarden, in ruimtelijke plannen en bij vergunningverlening aan risicoveroorzakende activiteiten, om moet gaan is vastgelegd in een scala van AMvB's, Ministeriële regelingen en circulaire's. De risico's worden berekend met een rekenprogramma (Safeti-NL, Carola, RBMII) of zijn voor veel voorkomende activiteiten standaard. De input voor de berekeningen, hoe installaties en faalscenario's moeten worden geselecteerd, de aanwezige bevolking en risico's moeten worden gemodelleerd, is eveneens voorgeschreven in de regelgeving en handleidingen.

2.1 Plaatsgebonden risico

Plaatsgebonden risico (PR) is de kans per jaar om op een bepaalde locatie te overlijden door een ongeval met gevaarlijke stoffen. Die overlijdenskans wordt bepaald met de aanname dat er iemand 24/7 buiten en onbeschermd op die plek aanwezig zou zijn.

Hoe verder van de risicobron af, hoe kleiner het plaatsgebonden risico. Door plaatsen met een gelijk plaatsgebonden risico met elkaar te verbinden, ontstaan risicocontouren. Op een kaart kunnen die contouren weergegeven worden (net als geluidcontouren). Voor plaatsgebonden risico bestaat een wettelijke norm¹: eens in de miljoen jaar (of een miljoenste per jaar), 10^{-6} per jaar. Is het risico groter dan mag op die plek geen kwetsbaar object², zoals een woning of een groot kantoor, aanwezig zijn en gelden er strenge restricties voor beperkt kwetsbare objecten³ (b.v. een sporthal). De norm geldt niet voor de aanwezigen op het risicoveroorzakende bedrijf.

¹ Wettelijke basis

^{2,3} Bevi art. 1 onder I voor kwetsbaar en art. 1 onder b voor beperkt kwetsbaar

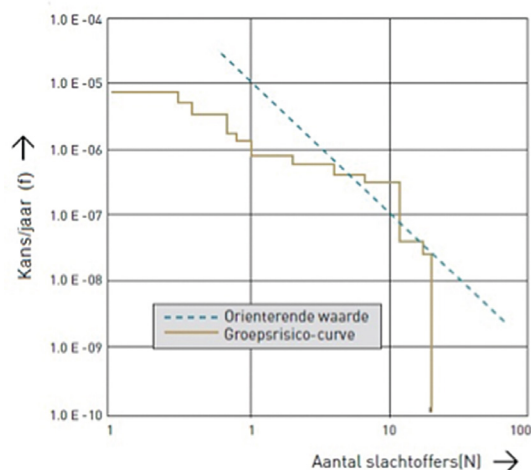
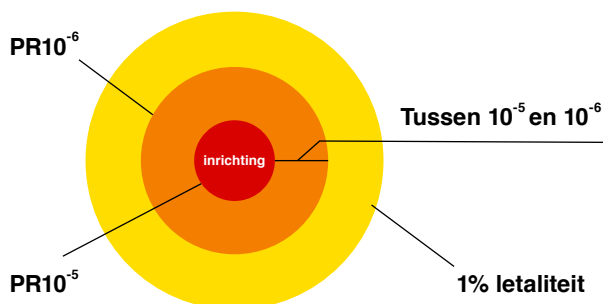
2.2 Groepsrisico

Groepsrisico (GR) is de kans per jaar dat een groep mensen tegelijkertijd om het leven komt door een ongeval met gevaarlijke stoffen bij een risicobron. Bij de berekening van het groepsrisico worden alle mogelijke ongevalsscenario's bij die risicobron bekeken en per scenario berekend hoeveel slachtoffers in de omgeving zouden vallen. De resultaten van deze berekening worden weergegeven in een grafiek, de zgn. fN-curve. Groepsrisico kan opgevat worden als een maat voor maatschappelijke ontwrichting. Voor groepsrisico bestaat geen harde wettelijke norm maar een oriënterende waarde. De hoogte van die oriënterende waarde hangt af van het aantal mogelijke slachtoffers: hoe groter het aantal slachtoffers, hoe kleiner de kans zou moeten zijn dat zo'n ongeval optreedt. Gemeenten hebben een mate van beleidsvrijheid in de omgang met het groepsrisico.

Voor transportroutes en buisleidingen wordt het groepsrisico per trajectkilometer berekend.

Plaatsgebonden risico (PR)

De kans per jaar dat één persoon (onbeschermd en continu aanwezig) op die plaats overlijdt als gevolg van een ongeval met gevaarlijke stoffen.



3 HET OMGEVINGSVEILIGHEIDSBELID ONDER DE OMGEVINGSWET

Ook onder de Omgevingswet blijft de toets aan het plaatsgebonden risico bestaan. Het plaatsgebonden risico wordt per activiteit of installatie bepaald. Alleen voor Seveso-inrichtingen (voorheen BRZO-bedrijven) bereken je het PR voor alle installaties van het bedrijf samen. De normhoogte blijft gelijk: $PR 10^{-6}$ is nu de standaardwaarde (voorheen richtwaarde) voor beperkt kwetsbare gebouwen en locaties en de grenswaarde voor kwetsbare en zeer kwetsbare gebouwen⁴ en voor kwetsbare locaties. De categorie zeer kwetsbare gebouwen is nieuw en omvat die gebouwen waarvan de gebruikers niet in staat zijn zichzelf in veiligheid te brengen. Denk hierbij aan ziekenhuizen, verzorgingstehuizen, basisscholen etc. (in bijlage VI van het Bkl is een limitatief overzicht opgenomen).

Uit evaluatie van het huidige groepsrisicobeleid is geconcludeerd dat de begrippen en presentatie (fN-curve) van het groepsrisico niet goed aansluiten bij de beleving van bestuurders en burgers. Om Externe Veiligheid (of Omgevingsveiligheid) beter te kunnen betrekken bij bestuurlijke afwegingen heeft het Rijk daarom gekozen voor een nieuwe benadering van het groepsrisico. Hierbij wijzigt de huidige kwantitatieve benadering naar een meer effectgerichte benadering in de vorm van de aandachtsgebieden voor brand, explosie of gifwolk.

3.1 Wijzigingen groepsrisico

Ook onder de Omgevingswet moet het bevoegd gezag rekening houden met het groepsrisico. Dit blijft 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. De benadering van het groepsrisico verandert echter onder de Omgevingswet. Nu wordt externe veiligheid nog vooral ingezet als toetsingsinstrument bij ruimtelijke plannen. Hierdoor wordt, binnen het beleidsveld ruimtelijke ordening, de discussie over veiligheidsverbetering door bron- en ruimtelijke maatregelen te laat of te weinig gevoerd. Het nieuwe omgevingsveiligheidsbeleid onder de Omgevingswet heeft tot doel (on-)veiligheid eerder in het ruimtelijk proces op tafel te krijgen en dus deze discussie wél te voeren. Daarom worden, ter vervanging van de groepsrisicobeoordeling, onder de Omgevingswet 'aandachtsgebieden' geïntroduceerd.

3.1.1 Aandachtsgebieden

Aandachtsgebieden zijn gebieden rond een activiteit met gevaarlijke stoffen waar binnenshuis dodelijke slachtoffers kunnen vallen door een incident met die gevaarlijke stoffen. Daarbij wordt onderscheid gemaakt in drie mogelijke effecten van zo'n incident: hittestraling, drukgolven en gifwolken. De bijbehorende aandachtsgebieden zijn brand-, explosie- en gifwolkaandachtsgebieden. De grens van een aandachtsgebied wordt bepaald door het incident met de grootste dodelijke effectafstand voor mensen binnenshuis waarbij de kans van optreden groter is dan eens in de miljard jaar (10^{-9} /jaar)⁵.

⁴ Bijlage I BIJ ARTIKEL 1.1 VAN DIT BESLUIT (BEGRIPPEN), A. Begrippen

⁵ Discussie loopt nog of die 10^{-8} moet worden



AANDACHTSGEBIEDEN HEBBEN DE VOLGENDE KENMERKEN:

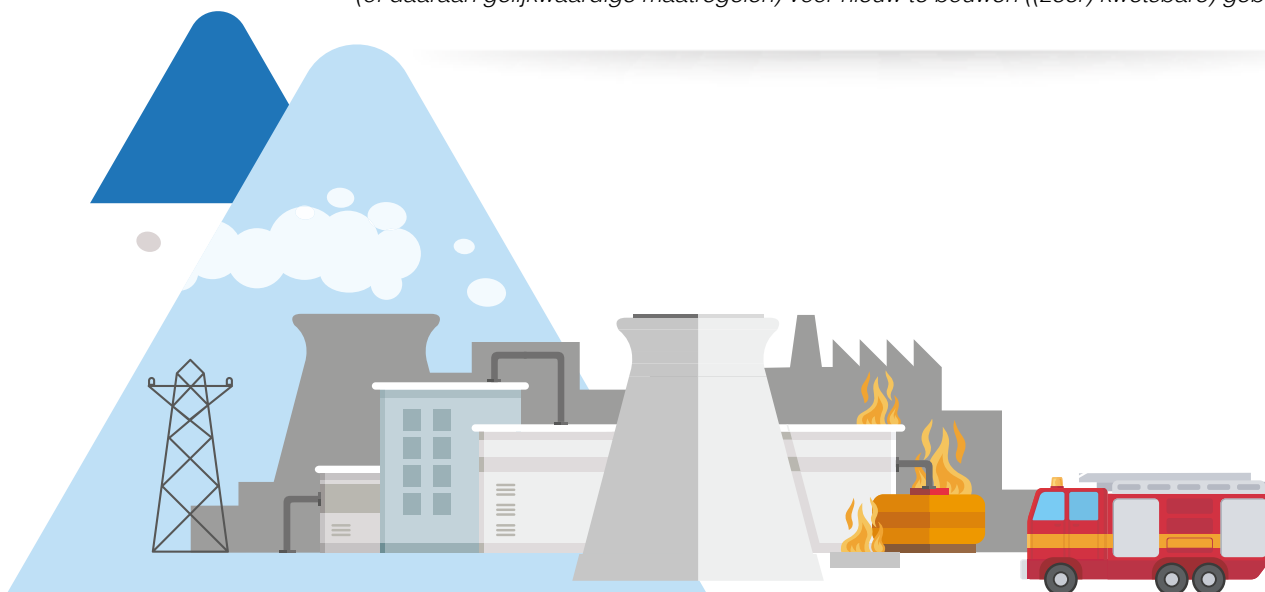
- Buiten de aandachtsgebieden zijn mensen binnenshuis veilig als hun huis of het gebouw waarin ze zich bevinden tenminste aan de huidige bouweisen, op het gebied van ventilatie en isolatie voldoet.
- Zowel binnen, maar ook buiten de aandachtsgebieden bestaat er een kans dat mensen die buiten zijn omkomen bij een incident met gevaarlijke stoffen.
- De aanwezigheid van gevaarlijke stoffen brengt automatisch aandachtsgebieden met zich mee. De grootte van de aandachtsgebieden wordt bepaald door de aard van de stof, de hoeveelheid die vrij kan komen en de omstandigheden waaronder de stof aanwezig is (drukopslag, temperatuur e.d.).
- Een brandaandachtsgebied is een gebied waarbinnen de hittestraling door een plasbrand of fakkelbrand hoger kan zijn dan 10 kW per m².
- Een explosie-aandachtsgebied is een gebied waarbinnen de overdruk door een explosie hoger kan zijn dan 10 kPa of waar de hittestraling door een BLEVE⁶ hoger kan zijn dan 35 kW per m².
- Een gifwolkaandachtsgebied is een gebied waarbinnen mensen in een gebouw kunnen overlijden door blootstelling aan een giftige stof die bij een incident vrij is gekomen. De maximale blootstellingstijd is 30 minuten en de grens van een gifwolkaandachtsgebied ligt maximaal op 1,5 km van de risicobron (beleidsmatig vastgelegd).

Vanaf de inwerkingtreding van de Omgevingswet treedt het tijdelijk deel van het omgevingsplan in werking⁷. Van af dan moet in het omgevingsplan rekening worden gehouden met een groepsrisicobeoordeling conform het Besluit Kwaliteit Leefomgeving (Bkl) met hierin opgenomen de aandachtsgebieden. Vanaf de inwerkingtreding van de Omgevingswet gaan deze aandachtsgebieden voor bestaande activiteiten van rechtswege gelden. De aandachtsgebieden worden ook opgenomen in het Register Externe Veiligheid (REV). Voor de bestaande risicovolle activiteiten is er een overgangstermijn tot 1 januari 2024 waarbinnen de aandachtsgebieden in het REV moeten worden opgenomen. Voor nieuwe risicovolle activiteiten moeten aandachtsgebieden 'meteen' in het REV worden opgenomen. Een brand- of explosie-aandachtsgebied kan (deels) als voorschriftengebied worden aangewezen. In zo'n voorschriftengebied gelden extra bouweisen op het moment dat een gemeente nieuwbouw toelaat op grond van het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). Aandachtsgebieden hoeven niet in het omgevingsplan te worden opgenomen. Voorschriftengebieden daarentegen **moeten** worden opgenomen in het omgevingsplan. Binnen deze gebieden gaan de bouwvoorschriften zoals vermeld in het Bkl gelden. Opgemerkt wordt nog dat de bruidsschat geen regels over aandachtsgebieden of voorschriftengebieden⁸ bevat: deze komen dus niet automatisch in het omgevingsplan van rechtswege.

⁶ *Boiling Liquid Expanding Vapor Explosion, een exploderende brandende gaswolk die kan ontstaan als onder druk vloeibaar gemaakt gas instantaan vrijkomt en gelijk ontsteekt.*

⁷ *Omgevingsplan van rechtswege met daarin onder andere de oude bestemmingsplannen, beheersverordeningen en de bruidsschat*

⁸ *Binnen voorschriftengebieden gelden aanvullende brand- of explosiewerende bouweisen (of daaraan gelijkwaardige maatregelen) voor nieuw te bouwen ((zeer) kwetsbare) gebouwen.*



3.2 Wat moeten gemeenten en provincies nog doen?

In opdracht van het Rijk brengen de EV-deskundigen van de Omgevingsdiensten momenteel de aandachtsgebieden in beeld van de Seveso inrichtingen en van de niet-Seveso inrichtingen waarvoor het aandachtsgebied berekend moet worden. Het bevoegd gezag moet dit zelf voor de overige risicorelevante bedrijven (op te splitsen in risicorelevante activiteiten) in beeld brengen. Een overzicht van deze bedrijven vindt u in bijlage VII van het Bkl.

Omdat aandachtsgebieden niet alleen nieuw zijn, maar tegelijkertijd niet aan bedrijven maar aan activiteiten zijn gekoppeld moet er, voor het in werking treden van de Omgevingswet veel werk worden verzet.

3.2.1 Belangrijke data

De belangrijkste data zetten we hier op een rij.

Voor 1-1-2022 moeten gereed zijn:

1. inventarisatie risicovolle activiteiten Omgevingswet door gemeenten en provincies (start nu);
2. bepalen/berekenen aandachtsgebieden door gemeenten en provincies (start nu, gereed voor inwerkingtreding van de Omgevingswet);
3. inventariseren of er zeer kwetsbare gebouwen zijn geprojecteerd binnen aandachtsgebieden door gemeenten;
4. ontwikkelen van een visie op de wenselijkheid van geprojecteerde zeer kwetsbare gebouwen binnen aandachtsgebieden en over de acceptatie van nieuwe aandachtsgebieden in het omgevingsplan.

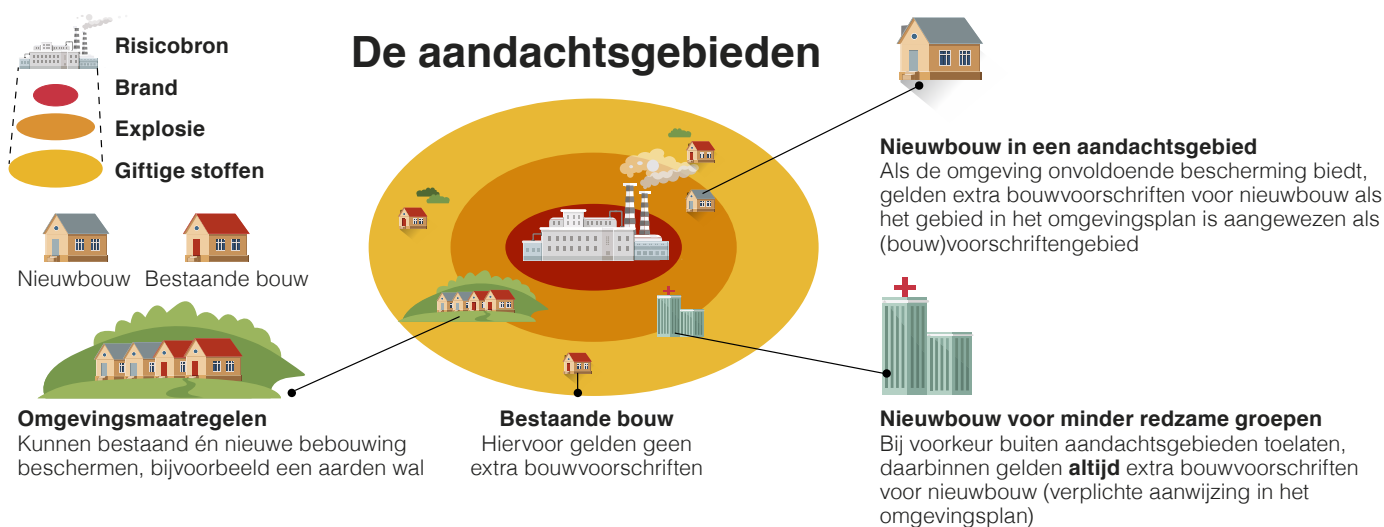
Voor 1-1-2024 ^o:

- De gemeente heeft in haar omgevingsvisie het omgevingsveiligheidsbeleid vastgelegd.

Voor 1-1-2029 ^o:

- Locaties waar zeer kwetsbare gebouwen zijn toegelaten, ook als deze al gebouwd zijn, zijn aangewezen als voorschriftengebied in het permanent omgevingsplan;
- als in het tijdelijke deel van het omgevingsplan lege activiteiten met een aandachtsgebied zijn toegelaten en in werking zijn, moeten de voorschriftengebieden aan het einde van de transitieperiode zijn aangewezen.

^o Door het uitstel van de inwerkingtreding van de Omgevingswet kunnen deze data ook nog verschuiven.



4 TOT SLOT

4.1 Overwegingen

Het bieden van bescherming is altijd maatwerk. De wijze waarop in een gebied daadwerkelijk bescherming kan worden geboden hangt immers af van de functies van bestaande en te ontwikkelen gebouwen en locaties en de aard en omvang van de (gereserveerde) aandachtsgebieden. Waar mogelijk is afstand houden (buiten een aandachtsgebied) tussen mens en risicovolle activiteit de beste en effectiefste vorm van bescherming. Dit is zeker als het om transportrisico's (met name in stationsomgevingen) gaat niet altijd mogelijk.

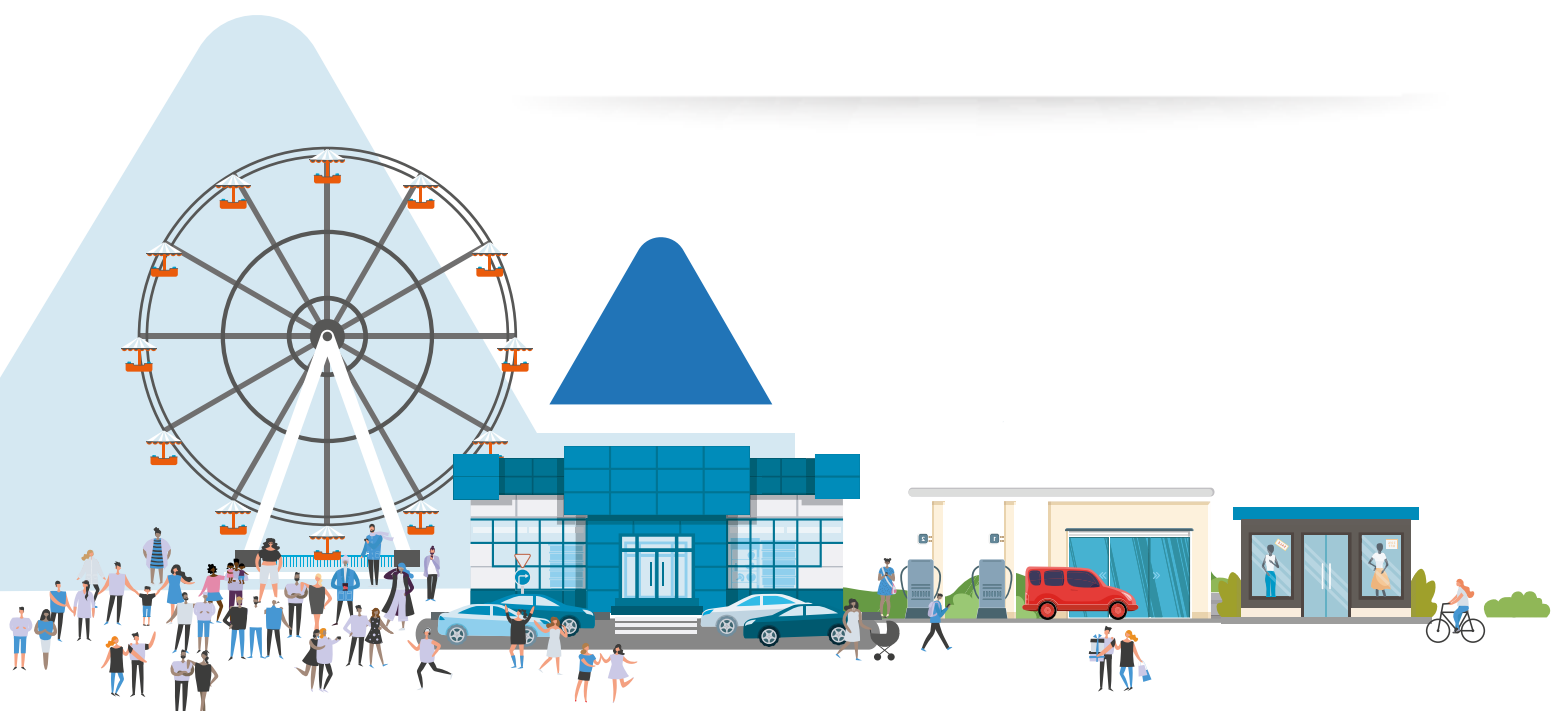
De Omgevingswet biedt gemeenten ruimte om eigen afwegingen te maken over de kwaliteit en de bescherming van de fysieke leefomgeving en geeft daarmee ruimte om regelgeving toe te spitsen op de lokale situatie en de lokale ambities (BKL art.5.14 lid 3). Om dit gestructureerd te kunnen doen is het een aanbeveling om in een omgevingsvisie keuzes vast te leggen over de gewenste beschermingsniveaus in de verschillende aandachtsgebieden. In de omgevingsvisie wordt immers vastgelegd welke activiteiten reeds aanwezig zijn in het gebied en welke ontwikkelingen, met eventueel bijbehorende risico's met bijbehorende beschermingsniveaus, gewenst zijn. In het omgevingsplan kunnen deze keuzes verder worden uitgewerkt aan de hand van voorschriften waaraan initiatiefnemers moeten voldoen om mens en omgeving te beschermen.

4.2 Aandachtspunten

Op de website van Relevant treft u de notitie Aandachtsgebieden en vergunningverlening – milieubelastende activiteit aan. Hierin vindt u, aan de hand van vier vragen, een toelichting op de gevolgen van het inwerkingtreden van de beleidswijziging ten aanzien van groepsrisico in het omgevingsplan.

Meer informatie over aandachtsgebieden vindt u op:

- **Relevant netwerk externe veiligheid:**
<https://relevant.nl/>
- **Vraagbaak: vragen over externe veiligheid:**
<https://relevant.nl/vraagbaak>
- **Aan de slag met de Omgevingswet:**
<https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/>
- **Omgevingsveiligheid:**
<https://omgevingsveiligheid.rivm.nl/>
- **Ontwerp veilige omgeving:**
<https://ontwerpveiligeomgeving.nl/>
- **Notitie Aandachtsgebieden en vergunningverlening - milieubelastende activiteit**
[Download de notitie](#)





Richtinggevend advies

Vraagbaak: advies over externe veiligheidsvraagstukken, beleid en regelgeving, zodat mensen uit de dagelijkse praktijk verder kunnen.

Kennisnetwerk

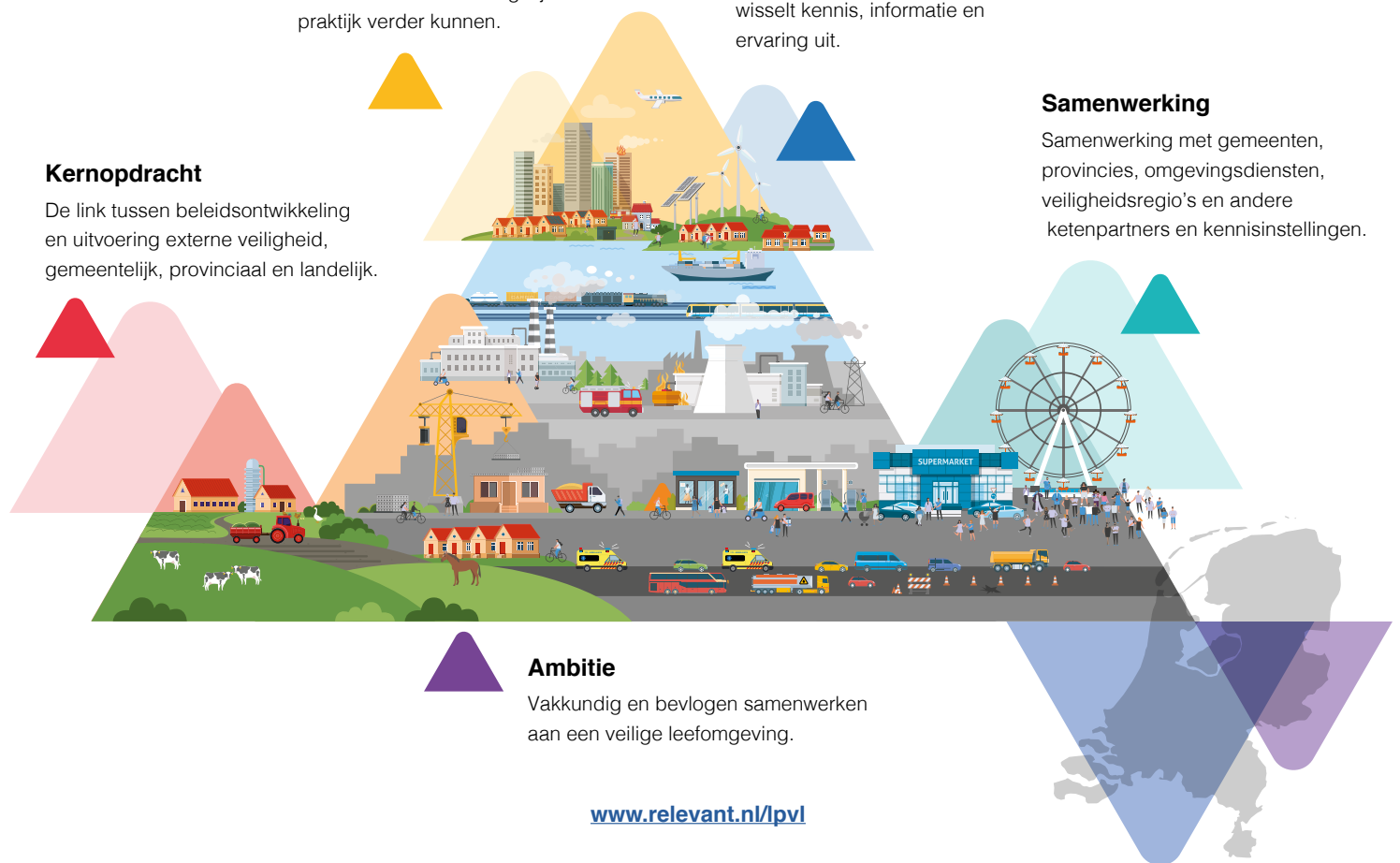
Een breed landelijk platform van externe veiligheidsdeskundigen wisselt kennis, informatie en ervaring uit.

Kernopdracht

De link tussen beleidsontwikkeling en uitvoering externe veiligheid, gemeentelijk, provinciaal en landelijk.

Samenwerking

Samenwerking met gemeenten, provincies, omgevingsdiensten, veiligheidsregio's en andere ketenpartners en kennisinstellingen.



Ambitie

Vakkundig en bevolgen samenwerken aan een veilige leefomgeving.

www.relevant.nl/lpvl

Colofon

Deze notitie is uitgebracht door het Landelijk Platform Veilige Leefomgeving (LPVL)