

Externe veiligheid en Ruimte

Het beheersen van risico's van activiteiten met
gevaarlijke stoffen in het ruimtelijk spoor

Externe veiligheid en Ruimte

Het beheersen van risico's van activiteiten met
gevaarlijke stoffen in het ruimtelijk spoor

mr. E. Broeren



Berghauser Pont Publishing

Postbus 14580

1001 LB Amsterdam

www.berghauserpont.nl

Omslagontwerp: Rosanna Zito, Zedline

1e druk 2017

ISBN: 9789491930911

NUR: 823



© 2017 Berghauser Pont Publishing

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden veelevoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van reprografische veelevoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

Hoewel aan de totstandkoming van deze uitgave de uiterste zorg besteed is, aanvaarden de auteur(s), redacteur(en) en uitgever geen enkele aansprakelijkheid voor eventuele (druk) fouten en onvolledigheden, noch voor gevolgen hiervan.*

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced in any form, by print, photo print, microfilm or any other means, without the publishers prior written permission.

Voorwoord

Dit boek heeft betrekking op de (juridische) relatie tussen ruimtelijke ordening en externe veiligheid: de veiligheid van de omgeving van activiteiten met gevaarlijke stoffen. Voorbeelden van activiteiten met gevaarlijke stoffen die risico's veroorzaken voor hun omgeving zijn inrichtingen voor de productie en/of opslag van chemicaliën, LPG-tankstations, vuurwerkbedrijven en het vervoer van gevaarlijke stoffen over de weg en over het spoor. Sinds de vuurwerkramp in Enschede in mei 2000 is er veel aandacht voor externe veiligheid en is er hard gewerkt aan de uitwerking van het nationale externe veiligheidsbeleid. Het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi, 2004), het Besluit externe veiligheid buisleidingen (Bevb, 2010) en het Besluit externe veiligheid transportroutes (Bevt, 2015) staan daarbij centraal. Deze AMvB's vormen samen de kern van de wettelijke verankering van het nationale externe veiligheidsbeleid. De inwerkingtreding van het Bevt markeert een belangrijk moment: 15 jaar na de vuurwerkramp in Enschede is er in Nederland sprake van een samenhangend wettelijk kader op het gebied van externe veiligheid voor inrichtingen, buisleidingen en transportroutes.

De ontwikkelingen op het gebied van externe veiligheid staan niet stil. Sinds de inwerkingtreding van het Bevi is de regelgeving op het gebied van externe veiligheid (meerdere malen) gewijzigd en zijn er diverse handreikingen, handleidingen e.d. verschenen. Daarnaast is er vorm gegeven aan de modernisering van het nationale externe veiligheidsbeleid. Inmiddels zijn er circulaires verschenen (voor LNG-tankstations en LPG-tankstations) die gebaseerd zijn op de systematiek van het Bevi én waarin geanticipeerd wordt op de modernisering van het nationale externe veiligheidsbeleid. Daarmee wordt vooruit gelopen op de uitwerking van deze beleidsvernieuwing in de Omgevingswet.

De Omgevingswet zal naar verwachting in 2019 in werking treden. Op dat moment komt het huidige wettelijke kader voor externe veiligheid te vervallen. De overgangsfase waarin wij ons nu bevinden, vormt een goed moment om de verbrokkelde regelgeving op het gebied van externe vei-

ligheid in kaart te brengen en inzicht te verschaffen in de structuur van het Bevi, het Bevb en het Bevt. Het systeem dat wordt gehanteerd in deze AMvB's blijft namelijk op grote lijnen gehandhaafd onder de Omgevingswet. Dit systeem wordt, zoals gezegd, aangevuld met de uitwerking van de modernisering van het nationale externe veiligheidsbeleid.

De tekst van dit boek is afgesloten aan het einde van 2016.

Esther Broeren

Inhoud

Voorwoord		V
Inleiding		XI
1	Het nationale externe veiligheidsbeleid en kernbegrippen	1
1.1	Inleiding	1
1.2	Het nationale externe veiligheidsbeleid	1
1.2.1	De inhoud van het beleid	1
1.2.2	De verankering van het beleid in structuurvisies	3
1.2.3	De modernisering van het beleid	4
1.3	Kernbegrippen	5
1.3.1	Gevaarlijke stoffen	5
1.3.2	(Beperkt) kwetsbare objecten	5
1.3.3	Risicobenadering	5
1.3.4	Het plaatsgebonden risico	6
1.3.5	Het groepsrisico	7
1.3.6	Effectbenadering	8
2	Wet- en regelgeving	9
2.1	Inleiding	9
2.2	Wet- en regelgeving: algemeen	11
2.2.1	Wet ruimtelijke ordening	11
2.2.2	Afdeling 2.6.1 Barro en Circulaire opslag ontplofbare stoffen voor civiel gebruik	12
2.2.3	Titel 2.9 Barro: buisleidingen	13
2.2.4	Wet milieubeheer: milieukwaliteitseisen	14
2.2.5	Wet milieubeheer: Registratiebesluit externe veiligheid	15
2.2.6	Activiteitenbesluit milieubeheer	16
2.2.7	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht: omgevingsvergunning	17
2.2.8	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht: beschermd natuurgebieden	18

2.2.9	Wet Luchtvaart en Besluit burgerluchthavens	18
2.3	Wet- en regelgeving: specifiek	20
2.3.1	Vuurwerkbesluit	20
2.3.2	Besluit risico's zware ongevallen 2015	21
2.3.3	Circulaire externe veiligheid LNG-tankstations	23
2.3.4	Circulaire effectafstanden LPG-tankstations	23
3	De Omgevingswet	25
3.1	Inleiding	25
3.2	Het doel en de inhoud van de Omgevingswet	25
3.3	Besluit kwaliteit leefomgeving	27
4	Bevi, Bevb en Bevt	31
4.1	Besluit externe veiligheid inrichtingen	31
4.1.1	Inleiding	31
4.1.2	Begripsbepalingen	32
4.1.3	Toepassingsgebied	34
4.1.4	Plaatsgebonden risico	38
4.1.5	Groepsrisico	42
4.1.6	Veiligheidscontour	45
4.1.7	Sanering	47
4.2	Besluit externe veiligheid buisleidingen	47
4.2.1	Inleiding	47
4.2.2	Begripsbepalingen	49
4.2.3	Toepassingsgebied	49
4.2.4	Plaatsgebonden risico	51
4.2.5	Groepsrisico	52
4.2.6	Inhoud bestemmingsplan	53
4.2.7	Algemene regels voor de exploitant	54
4.2.8	Sanering	55
4.3	Besluit externe veiligheid transportroutes	56
4.3.1	Inleiding	56
4.3.2	Begripsbepalingen	58
4.3.3	Toepassingsgebied	58
4.3.4	Beleidsregels EV-beoordeling tracébesluiten	59

4.3.5	Plaatsgebonden risico	60
4.3.6	Groepsrisico	62
4.3.7	Plasbrandaandachtsgebieden	64
4.3.8	Sanering	65
5	Ruimtelijke besluiten in Bevi, Bevb en Bevt	69
5.1	Inleiding	69
5.2	Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi)	71
5.3	Besluit externe veiligheid buisleidingen (Bevb)	73
5.4	Besluit externe veiligheid transportroutes (Bevt)	74
6	Het bestemmingsplan	75
6.1	Inleiding	75
6.2	VNG-brochure 'Bedrijven en milieuzonering'	75
6.3	VNG-Handreiking verankering externe veiligheid in ruimtelijke plannen	76
6.4	De verankering van externe veiligheid in het bestemmingsplan	77
	Bijlagen	81
	Trefwoordenregister	147

Inleiding

Activiteiten met gevaarlijke stoffen, zoals brandbare (vloeistof)stoffen en ontplofbare stoffen, kunnen gevolgen hebben voor de veiligheid van personen die aanwezig zijn in de omgeving van deze activiteiten. Voorbeelden van activiteiten met gevaarlijke stoffen die risico's veroorzaken voor hun omgeving zijn inrichtingen voor de productie en/of opslag van chemicaliën, LPG-tankstations, vuurwerkbedrijven en het vervoer van gevaarlijke stoffen over de weg en over het spoor. Externe veiligheid is de veiligheid van de omgeving van deze activiteiten en kent een belangrijke ruimtelijke component: het realiseren van voldoende afstand tussen activiteiten met gevaarlijke stoffen en personen die verblijven in de omgeving van deze activiteiten.

Externe veiligheid: veiligheid buiten inrichtingen waar gevaarlijke stoffen aanwezig zijn of krachtens een omgevingsvergunning aanwezig mogen zijn en veiligheid buiten transportroutes en buisleidingen waarover of waardoor gevaarlijke stoffen worden vervoerd, voor zover die veiligheid kan worden beïnvloed door een ongeval waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken.
Artikel 12.11 lid 1 onder e van de Wet milieubeheer

In Nederland vinden veel risicovolle activiteiten plaats en is sprake van een hoge bebouwingsdichtheid. Als gevolg hiervan moet bij veel ruimtelijke ontwikkelingen aandacht worden besteed aan externe veiligheid. Daarnaast is er in Nederland sinds de vuurwerkcramp in Enschede, die plaatsvond in mei 2000, veel aandacht voor externe veiligheid. Deze aandacht voor externe veiligheid kan de indruk wekken dat er sprake is van een nieuw onderwerp. Activiteiten met gevaarlijke stoffen vinden echter al eeuwenlang plaats, onder meer voor militaire doeleinden. Zo werd er in 1654 een groot deel van de Delftse binnenstad weggevaagd door de ontploffing van een opslagplaats voor buskruit. De extra aandacht voor externe veiligheid sinds 2000 leidde wel tot een nieuwe ontwikkeling: de (versnelde) totstandkoming van een wettelijk kader voor externe veiligheid.

De afgelopen jaren zijn er -ter uitvoering van het nationale externe veiligheidsbeleid- diverse AMvB's en ministeriële regelingen vastgesteld. Deze regelgeving heeft een algemeen karakter, zoals het Activiteitenbesluit milieubeheer, of ziet specifiek op externe veiligheid zoals het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi, 2004), het Besluit externe veiligheid buisleidingen (Bevb, 2010) en het Besluit externe veiligheid sportroutes (Bevt, 2015). De inwerkingtreding van het Bevt markeert een belangrijk moment: 15 jaar na de vuurwerkramp in Enschede is er in Nederland sprake van een samenhangend wettelijk kader op het gebied van externe veiligheid voor inrichtingen, buisleidingen en sportroutes.

Het doel van dit boek is om -op basis van dit wettelijk kader voor externe veiligheid- op hoofdlijnen inzicht te verschaffen in de relatie tussen externe veiligheid en ruimtelijke besluiten. Allereerst wordt ingegaan op het nationale externe veiligheidsbeleid inclusief de risicobenadering die hieraan ten grondslag ligt en enkele kernbegrippen (hoofdstuk 1). Daarna volgt in hoofdstuk 2 een overzicht van de belangrijkste wet- en regelgeving op het gebied van externe veiligheid met uitzondering van het Bevi, Bevb en Bevt. Hoofdstuk 3 bevat een korte beschrijving van relevante onderdelen van de Omgevingswet (Ow) en de uitwerking hiervan in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). De inhoud van het Bevi, het Bevb en het Bevt wordt afzonderlijk besproken in hoofdstuk 4. Hoofdstuk 5 bevat een schematisch overzicht van de ruimtelijke besluiten die moeten worden getoetst aan het Bevi, het Bevb en het Bevt. In hoofdstuk 6 wordt kort ingegaan op de wijze waarop in de praktijk externe veiligheid een plaats krijgt in het bestemmingsplan. De bijlagen van het boek bestaan uit de tekst van relevante bepalingen van de Omgevingswet en het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) en een selectie van uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS).

1 Het nationale externe veiligheidsbeleid en kernbegrippen

1.1 Inleiding

In een dichtbevolkt land als Nederland moet in het kader van de beheersing van de gevolgen van activiteiten met gevaarlijke stoffen voor de omgeving voortdurend een afweging worden gemaakt tussen veiligheid, haalbaarheid en kosten. In het nationale externe veiligheidsbeleid heeft het Rijk vastgelegd hoe hiermee wordt omgegaan. In het beleid worden de volgende categorieën activiteiten onderscheiden:

1. Inrichtingen voor de opslag, productie en/of gebruik van gevaarlijke stoffen
2. Transport van gevaarlijke stoffen over spoor, weg, water en door middel van buisleidingen
3. Luchthavens

In dit hoofdstuk worden de hoofdlijnen van het nationale externe veiligheidsbeleid geschetst. Na een korte beschrijving van de inhoud van het beleid wordt aandacht besteed aan de verankering van het beleid in structuurvisies en de modernisering van het nationale externe veiligheidsbeleid. Daarna volgt een korte beschrijving van enkele kernbegrippen.

1.2 Het nationale externe veiligheidsbeleid

1.2.1 De inhoud van het beleid

De basis van het rijksbeleid is gelegd begin jaren '80 van de vorige eeuw. In de Integrale Nota LPG werden de contouren geschetst van een risicobenadering voor activiteiten met LPG.¹ Vervolgens is deze risicobenadering neergelegd in de Nota Omgaan met risico's en toegepast op verschil-

¹ Kamerstukken II 1983/84, 18 233, nrs. 1 en 2.

lende soorten activiteiten met gevaarlijke stoffen.² Deze nota vormt een bijlage bij het eerste nationale milieubeleidsplan. In het vierde nationale milieubeleidsplan (NMP4) zijn, op basis van de eerder gekozen risicobenadering, de lijnen uitgezet voor een vernieuwing van het beleid:

- burgers mogen voor wat betreft de veiligheid in hun woonomgeving rekenen op een minimumbeschermingsniveau (het plaatsgebonden risico);
- de kans op een groot ongeluk met veel slachtoffers moet expliciet worden afgewogen en verantwoord (het groepsrisico). Daarbij spelen de maatschappelijke baten van en de beschikbare alternatieven voor de desbetreffende activiteiten een belangrijke rol;
- het onderscheid tussen de norm voor het plaatsgebonden risico voor kwetsbare objecten in bestaande en nieuwe situaties komt uiterlijk in 2010 te vervallen.

De overheid wilde met het beleid:

- op korte termijn alle risico's in kaart hebben gebracht, inzicht hebben in de mogelijkheden om die risico's te verminderen en bepaald hebben welke mogelijkheden maatschappelijk en bestuurlijk haalbaar zijn;
- uiterlijk in 2010 alle niet-aanvaarde risicosituaties hebben opgelost;
- uiterlijk in 2010 alle randvoorwaarden vervuld hebben om het beleid adequaat uit te voeren en te handhaven en de verantwoordelijkheden voor bedrijven en overheden helder hebben.

De uitgangspunten van het hernieuwde externe veiligheidsbeleid zijn nog steeds van kracht. Wel is er meer nadruk komen te liggen op de verantwoordelijkheid van de partijen die de risico's veroorzaken. In de begroting van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu voor 2013 wordt bijvoorbeeld opgemerkt dat het primair de verantwoordelijkheid is van bedrijven die risico's voor mens en milieu veroorzaken om deze risico's te identificeren en deze te voorkomen of te beperken en dat dit ook geldt voor overheden die bijvoorbeeld in de ruimtelijke ordening keuzes maken

2 Kamerstukken II 1988/89, 21 137, nr. 5.

die invloed hebben op veiligheid en risico's.³ In deze begroting wordt daarnaast aangegeven dat de minister in het bijzonder stimuleert:

- het dragen van en het invulling geven aan de eigen verantwoordelijkheid van bedrijven en overheden onder andere door openheid te geven ten aanzien van feitelijke risico's;
- het in beeld brengen van bestaande of nieuwe risicosituaties en het vermijden of beperken hiervan;
- het nemen van maatregelen ter bescherming van mens en maatschappij tegen moedwillige verstoring van onderdelen van de vitale infrastructuur door te bevorderen dat de risico's op moedwillige verstoring (bijvoorbeeld terroristische aanslagen) worden geïdentificeerd en waar mogelijk beperkt.

1.2.2 De verankering van het beleid in structuurvisies

Het nationale ruimtelijke beleid is beschreven in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR).⁴ De SVIR merkt bescherming tegen externe veiligheidsrisico's aan als een nationaal belang. De uitwerking hiervan bestaat, aldus de SVIR, uit de continuering van het Bevi en het Bevb en het uitvoeren van het Bevt samen met het Basisnet vervoer gevaarlijke stoffen. Zie voor meer informatie over deze AMvB's en het basisnet hoofdstuk 4 van dit boek. In de SVIR worden tevens als een nationaal belang aangemerkt 'ruimte voor militaire terreinen en activiteiten' en 'ruimte voor het hoofdnetwerk voor vervoer van (gevaarlijke) stoffen via buisleidingen'. Het eerste is, voor zover hier relevant, uitgewerkt in afdeling 2.6.1 van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro).⁵ Het tweede is uitgewerkt in de Structuurvisie Buisleidingen 2012–2035 en titel 2.9 van het Barro.⁶ Zie voor een korte toelichting op de inhoud van deze onderdelen van het Barro hoofdstuk 2 van dit boek.

³ Kamerstukken II 2012/13, 33 400, nr. 1, pagina 114 e.v.

⁴ Kamerstukken II 2011/12, 32 660, nr. B/51.

⁵ Stb. 2011, 391, laatstelijk gewijzigd Stb. 2016, 513.

⁶ Kamerstukken II 2012/13, 33 473, nr. A/1.