



Gezamenlijke beleidsvisie externe veiligheid gemeenten in de regio Noord-Veluwe (Hoofdstuk 4)

Hoofdstuk 4: Verantwoordingsplicht bij ruimtelijke besluiten

In hoofdstuk 3 zijn beleidsuitgangspunten geformuleerd voor de nieuwvestiging van risicovolle inrichtingen. Aansluitend wordt in dit hoofdstuk middels ruimtelijke zones beleidsuitgangspunten geformuleerd ten aanzien van de nieuwbouw van (beperkt) kwetsbare objecten nabij risicobronnen. Het principe van de ruimtelijke zones is: hoe dicht bij de risicobron en hoe kwetsbaarder het object, hoe zwaarder de verantwoordingsplicht wordt ingevuld. Tevens zijn in de ruimtelijke zones bepaalde objecten dicht bij risicobronnen geheel uitgesloten.

De ruimtelijke zones bestaan uit een zone indeling per risicobron (drie zones), een kwetsbaarheidbepaling voor de geprojecteerde objecten (beperkt kwetsbaar, kwetsbaar en zeer kwetsbaar) en verantwoordingsniveaus (drie niveaus).

Uitgangspunten

Het werken met de verantwoordingniveaus is gebaseerd op de verschillende uitgangspunten.

Wanneer verantwoorden?

Groepsrisicoverantwoording is niet altijd verplicht. Voorwaarden zijn vastgelegd in de verschillende besluiten en circulaire's en verschillen dus per risicobron. Dit is uiteengezet in tabel 2.2. Hier is te zien dat bij transportassen en buisleidingen uitzonderingen bestaan.

De oriëntatiewaarde is geen grenswaarde

Het groepsrisico is een maat die aangeeft hoeveel personen kunnen omkomen bij een calamiteit. Hoe meer personen, hoe hoger het groepsrisico. Het groepsrisicobeleid kent geen norm-, grens- of richtwaarde voor de hoogte van het groepsrisico. Wel is een oriëntatiewaarde vastgesteld om een toe of afname van groepsrisico te kunnen oriënteren. De oriëntatiewaarde is dus geen norm.

Niet alle voor het groepsrisico relevante aspecten kunnen via berekening tot uiting worden gebracht. Groepsrisicoverantwoording houdt in dat ook alle kwalitatieve elementen beschouwd worden, en niet alleen het rekenkundige groepsrisico. Het is daarom belangrijk om de oriëntatiewaarde te beschouwen waar deze voor is bedoeld: een oriëntatie voor het rekenkundige groepsrisico en geen grens- of streefwaarde.

Verantwoordingsniveau en hoogte van het groepsrisico

Bij het opstellen van de ruimtelijke zones is rekening gehouden met het feit dat het groepsrisico van de ene bron hoger is dan dat van de andere. Het groepsrisico van het spoor bijvoorbeeld is aanzienlijk hoger dan dat van de provinciale wegen of de IJssel. Daarom zijn bij de ruimtelijke zones voor bijvoorbeeld het spoor hogere eisen aan groepsrisicoverantwoording gesteld.

Ondergrens van groepsrisicoverantwoording

Wanneer zich binnen het invloedsgebied van een risicobron niet meer dan tien personen bevinden, is er geen sprake van groepsrisico en kan dus ook verantwoording geheel achterwege blijven. De personendichtheid kan worden bepaald met kengetallen op basis van bestemmingsplancapaciteit en kengetallen uit de Handreiking verantwoordingsplicht groepsrisico. In de inventarisatierapportages van Tebodin per gemeente is aangegeven op welke manier tot de betreffende personendichtheid kan worden gekomen. Het invloedsgebied waarbinnen personen worden meegeteld, wordt voor punt- en lijnbronnen anders bepaald. Dit is weergegeven in figuur 4.1.

Figuur 4.1: Bepaling invloedsgebied (zie pag. 19 van PDF)

Meerdere verantwoordingsniveaus van toepassing

Wanneer het te verantwoorden ruimtelijke besluit meerdere bestemmingen op verschillende afstanden van meerdere risicobronnen omvat, kan het zijn dat ook meerdere verantwoordingsniveaus van toepassing zijn. In dat geval dient bij de verantwoording aangegeven te worden voor welke bestemmingen welk verantwoordingsniveau van toepassing is.

Zone-indeling

In het kader van deze beleidsvisie zijn voor de risicobronnen drie zones vastgesteld waarbinnen bepaalde verantwoordingsniveaus gelden. De zones zijn globaal gebaseerd op de reikwijdte van incidenten met gevaarlijke stoffen. Omdat verschillende risicobronnen verschillende rampscenario's hebben, verschilt ook de zone-indeling per risicobron. De zone-indeling is schematisch weergegeven in tabel 4.2

Tabel 4.1: Zone-indeling (zie pag. 19 van PDF)

Kwetsbaarheid van objecten

Naast afstand tot de risicobron is ook de kwetsbaarheid van geprojecteerde objecten bepalend voor het verantwoordingsniveau. Hierbij is onderscheid gemaakt in zeer kwetsbare-, kwetsbare- en beperkt kwetsbare objecten. De definities van kwetsbaar- en beperkt kwetsbaar object volgen uit het Bevi. De definitie van zeer kwetsbaar object is geen wettelijke definitie, maar in het kader van deze beleidsvisie opgesteld aan de hand van landelijk gehanteerde uitgangspunten.

Beperkt kwetsbaar object

Beperkt kwetsbare objecten zijn objecten waar gedurende langere aangesloten tijd minder dan 50 personen aanwezig zijn, zoals bijvoorbeeld in kantoren met een bruto vloeroppervlak kleiner dan 1500 m². Zie ook de definitie van het Bevi.

Kwetsbaar object

Kwetsbare objecten, zoals:

- woningen (meer dan 2 per hectare);
- gebouwen waarin grote aantallen personen gedurende een groot gedeelte van de dag aanwezig plegen te zijn, zoals:
 1. kantoren en hotels met een bruto vloeroppervlak van meer dan 1500 m² per object;
 2. complexen, waarin meer dan 5 winkels zijn gevestigd en waarvan het gezamenlijk bruto vloeroppervlak meer dan 1000 m² bedraagt, en winkels met een totaal vloeroppervlak van meer dan 2000 m² per object, voor zover in die complexen of in die winkels een supermarkt, hypermarkt of warenhuis is gevestigd;
- kampeer- en andere recreatieterrains bestemd voor het verblijf van meer dan 50 personen gedurende meerdere aaneengesloten dagen van het jaar.

Zeer kwetsbaar object

De nationale externe veiligheidswetgeving maakt alleen onderscheid tussen kwetsbaar en beperkt kwetsbare objecten. De categorie "zeer kwetsbaar object" is geen wettelijke categorie. Een gemeente kan hier zelf invulling aan geven. In het kader van deze beleidsvisie is de categorie "zeer kwetsbaar object" te onderscheiden, met als enige criterium de zelfredzaamheid van aanwezigen. Een zeer kwetsbaar object is bestemd voor personen die niet of beperkt zelfredzaamheid zijn. Dit zijn personen die in geval van een calamiteit niet in staat zijn zichzelf zonder hulp van buitenaf in veiligheid te brengen. Voorbeelden van zeer kwetsbare objecten zijn zorgcomplexen, ziekenhuizen, detentiecentra, kinderdagverblijven, basisscholen, begeleid wonen met 24-uurszorg en bejaardenhuizen.

Ruimtelijke zones

Een overzicht van de manieren waarop de afstand moet worden bepaald is opgenomen in bijlage 4.

Tabel: Zonering (zie pag. 20, 21 en 22 van PDF)

Verantwoordingsniveaus

In de vorige paragraaf zijn aan de hand van ruimtelijke verantwoordingsniveaus vastgesteld, afhankelijk van de afstand tot de risicobron en de kwetsbaarheid van het de objecten. Hierbij zijn drie verantwoordingsniveaus gedefinieerd. Deze verantwoordingsniveaus zijn een invulling van de verplichte elementen van groeps-risicoverantwoording.

Verantwoordingsniveaus 1 en 2

Het onderscheid tussen verantwoordingsniveau 1 en 2 is dat verantwoordingselementen bij niveau 1 zwaarder beschouwd moeten worden dan bij niveau 2. In tabel 4.1 is globaal weergegeven welke elementen bij welk verantwoordingsniveau zwaarder of lichter beschouwd kunnen worden.

In een beleidvisie kan niet uniform vastgesteld worden welke situatie als verantwoord beschouwd kan worden. De concrete invulling van de verantwoordingsplicht is maatwerk en afhankelijk de contextuele factoren in de praktijk. De in dit hoofdstuk beschreven verantwoordingsniveaus en het verschil tussen verantwoordingsniveau 1 en 2 in paragraaf 4.4 zijn daarom indicatief en richtinggevend.

Tabel 4.2: invulling verantwoordingsniveaus (*zie pag. 23 van PDF*)

Algemene beschouwing

Onder algemene beschouwing vallen de elementen die conform de landelijk wet- en regelgeving altijd beschouwd dienen te worden. Deze elementen worden bij verantwoordingsniveau 1 en 2 volledig beschouwd.

Noodzaak

De eerste vraag bij groepsrisicoverantwoording van een ruimtelijke ontwikkeling is de vraag waarom deze ontwikkeling juist op deze risicovolle plek is geprojecteerd. Is de ontwikkeling tegen het licht van het risico wel noodzakelijk/wenselijk? Is er geen veiliger alternatief? Bij beide verantwoordingsniveaus moeten veiliger alternatieven beschouwd worden.

Ruimtelijke veiligheidsmaatregelen

De tweede stap is beschouwen in hoeverre aan de geprojecteerde ruimtelijke ontwikkeling veiligheidsmaatregelen genomen kunnen worden.

Door de ontwikkeling te beperken in de zin van personen aantallen worden minder mensen bij de risicobron geprojecteerd. Ook kan de afstand tussen personendichtheden en de risicobron vergroot worden. De derde maatregel die beschouwd moet worden, is de oriëntatie van de bebouwing ten opzichte van de risicobron. Door bijvoorbeeld kwetsbare delen en open gevels van gebouwen niet aan de bronzijde te projecteren kan het effect van een calamiteit op het object beperkt worden. Tot slot dienen maatregelen in het overdrachtsgebied (zoals bijvoorbeeld een plasbrandkering) beschouwd te worden en dienen er minimaal twee van de risicobron afgerichte vluchtwegen te zijn.

Bronmaatregelen

Bronmaatregelen zijn veelal het effectiefst om veiligheid te verbeteren. Vaak gaan bronmaatregelen echter de ruimtelijke procedure te boven. Bij vervoersassen is de gemeente vaak helemaal niet bevoegd om veiligheidsmaatregelen te treffen.

Objectgerelateerde veiligheidsmaatregelen

Objectgerelateerde veiligheidsmaatregelen kunnen effectief zijn, maar zijn moeilijk te borgen in een ruimtelijke procedure. Wel kunnen ze vaak vrij eenvoudig (en uitsluitend) in samenspraak met initiatiefnemers/ontwikkelaars overeen worden gekomen in een privaatrechtelijke overeenkomst.

Uitzondering hierop zijn veel bouwtechnische maatregelen (zoals het gebruik van verstevigd raamwerk of constructie). Deze zijn vaak duur, terwijl het effect ervan betwist kan worden.

Zelfredzaamheid en bestrijdbaarheid

De zelfredzaamheid en bestrijdbaarheid worden beoordeeld aan de hand van het advies van de veiligheidsregio. Zowel bij verantwoordingsniveau 1 als 2 moet het advies zwaar beoordeeld worden. Dat houdt in dat adviezen van de veiligheidsregio (conform wet- en regelgeving) in principe worden overgenomen, tenzij er aantoonbaar zwaarwegende belangen zijn dit niet te doen.

Standaardverantwoording

Standaardverantwoording is het lichtste. Dit niveau wordt in twee situaties toegepast:

- op grotere afstand dan 200 meter van een risicobron waar alleen het toxische scenario nog relevant is (standaardverantwoording a);
- tussen 30-200 meter langs de provinciale en gemeentelijke wegen (standaardverantwoording b).

In onderstaande kaders is een standaard verantwoordingstekst opgenomen die als basis gebruikt kan worden bij de ruimtelijke onderbouwing van een plan. Deze kaders moeten wel toegespitst worden op de locatiespecifieke situatie.

Verantwoording groepsrisico bij standaardverantwoording a

Inleiding

Het plangebied en de geprojecteerde ontwikkeling bevindt zich op grote afstand van de risicobron. Om deze reden wordt conform de beleidsvisie externe veiligheid een standaardverantwoording toegepast.

Ontwikkeling groepsrisico

Vanwege de grote afstand tot de risicobron zal een toename van personendichtheden niet significant doorwerken in de rekenkundige hoogte van het groepsrisico. De beschouwing van het groepsrisico en de verantwoording daarvan is om deze reden volledig kwalitatief uitgevoerd.

Mogelijkheden tot beperking van het groepsrisico

De mogelijkheid tot beperking van het groepsrisico door het beïnvloeden van de personendichtheid is op deze grote afstand tot de risicobron geen item. Zoals gesteld heeft op deze afstand een toe- of afname van personendichtheid geen invloed op het groepsrisico. Daarnaast is de kans te overlijden als gevolg van een incident met gevaarlijke stoffen in deze gebieden vele malen kleiner dan 1/1.000.000. Veiligheidsmaatregelen aan de bron zijn daarom niet realistisch.

De bestrijdbaarheid van de omvang van een ramp of zwaar ongeval

Ook het bestrijdbaarheid vraagstuk speelt op deze afstand van de risicobron niet. Bestrijding vindt plaats bij de bron.

Mogelijkheden tot zelfredzaamheid

In geval van een calamiteit moeten personen kunnen schuilen. De mate waarin deze bouwwerken afsluitbaar zijn tegen de indringing van toxisch gas en de tijdsduur dat deze bouwwerken worden blootgesteld zijn hierbij parameters.

Nieuwe bouwwerken zijn goed geïsoleerd, waardoor ze een goede bescherming bieden tegen het binnendringen van het toxisch gas. Belangrijk is wel dat luchtbehandelinginstallaties met één druk op de knop uit te schakelen zijn. Dit is echter niet af te dwingen in deze ruimtelijke procedure.

Daarnaast dient in geval van een calamiteit tijdig gewaarschuwd te worden. Dit gebeurt door het in werking stellen van het Waarschuwing en Alarmering Systeem (WAS) als onderdeel van de algemene Rampenbestrijding. Het bebouwde grondgebied van de Noord-Veluwse gemeenten valt grotendeels binnen de dekking van de sirenepalen.

Deze verantwoording dient gelezen te worden in combinatie met de beleidsvisie externe veiligheid Veluwe-Noord en de daarin gemaakte keuzes.

Verantwoording groepsrisico bij standaardverantwoording b

Inleiding

Het plangebied en de geprojecteerde ontwikkeling bevindt zich binnen het invloedsgebied van een provinciale weg waarover gevaarlijke stoffen worden vervoerd.

Het vervoer van gevaarlijke stoffen over de weg en het daarmee gepaard gaande externe veiligheidsrisico over de weg is relatief laag (zie beleidsvisie externe veiligheid Veluwe-Noord). De weg wordt gebruikt ter bevoorrading van langs de weg gelegen risicovolle inrichtingen.

Het groepsrisico

Het groepsrisico van de provinciale weg is relatief laag, zoals berekend door de provincie Gelderland (Externe veiligheid provinciale wegen, provincie Gelderland, januari 2011). Omdat de ontwikkeling op meer dan 30 meter van de weg ligt reikt het invloedsgebied van een plasbrand (nauwelijks tot het plangebied). De invloed van de ontwikkeling op het groepsrisico zal dus nauwelijks tot niet significant zijn. Het lage groepsrisico zal door de geprojecteerde ontwikkeling niet of nauwelijks toenemen.



De mogelijkheid tot beperking van het groepsrisico door het beïnvloeden van de personendichtheid is van weinig invloed omdat het plangebied buiten het invloedsgebied van een plasbrand ligt. Daarnaast is de kans te overlijden als gevolg van een incident met gevaarlijke stoffen in deze gebieden kleiner dan 1/1.000.000. Gezien het beperkt risico van de weg zijn aanvullende veiligheidsmaatregelen niet realistisch.

Deze verantwoording dient gelezen te worden in combinatie met de beleidsvisie externe veiligheid en de daarin gemaakte keuzes.