



Regeling van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, van 14 juni 2016, nr. IENM/BSK-2016/120425, tot wijziging van de Regeling externe veiligheid inrichtingen in verband met het verkleinen van afstanden voor LPG-tankstations

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,

Gelet op de artikelen 4, vijfde lid, 5, derde lid, en 18, tweede lid, van het Besluit externe veiligheid inrichtingen;

BESLUIT:

ARTIKEL I

De Regeling externe veiligheid inrichtingen wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 9, tweede lid, onderdeel a, wordt 'bijlage 1, tabel 2a' vervangen door: bijlage 1, tabel 1.

B

Bijlage 1 wordt als volgt gewijzigd:

1. In de aanhef wordt 'Tabellen 1, 2 en 2a: LPG-tankstations' vervangen door: Tabellen 1 en 2: LPG-tankstations.

2. In het opschrift van tabel 1 wordt '(zie artikel 2, eerste lid, onderdeel a)' vervangen door: (zie artikelen 2, eerste lid, onderdeel a, en 9, tweede lid, onderdeel a).

3. Tabel 1 komt als volgt te luiden:

Doorzet (m ³ per jaar)	Afstand (m) vanaf vulpunt	Afstand (m) vanaf ondergronds ¹ of ingetept reservoir	Afstand (m) vanaf afleverzuil
≥ 1.000	40	25	15
500 – 1.000	35	25	15
< 500	25	25	15

¹ Voor LPG-tankstations met een bovengronds reservoir geldt een afstand van 120 meter vanaf dat reservoir tot al dan niet projecteerde kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten. Die afstand geldt ongeacht de doorzet van LPG per jaar.

4. Tabel 2a en het bijbehorende opschrift vervallen.

ARTIKEL II

Met betrekking tot:

- besluiten op aanvragen om een vergunning als bedoeld in artikel 4, vijfde lid, aanhef en onder a, van het Besluit externe veiligheid inrichtingen, waarbij de aanvraag is ingediend uiterlijk drie maanden na inwerkingtreding van deze regeling en
- besluiten als bedoeld in artikel 5, derde lid, van het Besluit externe veiligheid inrichtingen, waarvan het ontwerp uiterlijk drie maanden na inwerkingtreding van deze regeling ter inzage is gelegd,

kan de Regeling externe veiligheid inrichtingen, zoals deze gold op de dag voor inwerkingtreding van deze regeling, worden toegepast.

ARTIKEL III

Deze regeling treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin zij wordt geplaatst.



Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

*De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
S.A.M. Dijkma*



TOELICHTING

Algemeen

1. Inleiding

Met deze regeling zijn in de Regeling externe veiligheid inrichtingen (Revi) de afstanden voor externe veiligheid voor LPG-tankstations gewijzigd. Deze wijziging maakt onderdeel uit van een totaalpakket dat naast de wijziging bestaat uit de Circulaire effectafstanden externe veiligheid LPG-tankstations voor besluiten met gevolgen voor de effecten van een ongeval (hierna: de circulaire) en de Safety Deal hittewerende bekleding op LPG-tankwagens (hierna: de Safety Deal) tussen het Ministerie van Infrastructuur en Milieu en de LPG-sector. Dit totaalpakket houdt verband met het Convenant LPG autogas 2005, op basis waarvan – onder andere – door de LPG-sector hittewerende bekleding voor LPG-tankwagens is ontwikkeld waarmee de risico's bij het aanleveren van LPG bij een LPG-tankstation aanzienlijk worden verkleind. De context van het convenant en de daaruit voortvloeiende afspraken worden in paragraaf 2 nader uiteengezet.

Door de wijzigingsregeling zijn de vaste afstanden die gelden tussen een LPG-tankstation en een (beperkt) kwetsbaar object verkleind, rekening houdend met het uitgangspunt dat de Nederlandse LPG-tankwagens voor het aanleveren van LPG bij LPG-tankstations zijn voorzien van hittewerende bekleding. In de circulaire is het bevoegd gezag verzocht om, naast het toepassen van het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi) en de Revi, rekening te houden met aanvullend effectgericht beleid, waarmee voor belangrijke ongevalsscenario's de gevolgen van een ongeval bij een LPG-tankstation worden beperkt. Tot slot is een Safety Deal gesloten tussen het Ministerie van Infrastructuur en Milieu en de LPG-sector, om ervoor te zorgen dat de LPG-tankwagens ook in de toekomst voorzien zijn van hittewerende bekleding en voldoen aan de daartoe opgestelde Nederlands Technische Afspraak (NTA 8820). Het verkleinen van de afstanden in de Revi is onderdeel van de Safety Deal.

2. Aanleiding en achtergrond

In het Vierde Nationaal Milieubeleidsplan is aangegeven dat er onderzoek zal plaatsvinden naar de problemen op het gebied van externe veiligheid met betrekking tot de ketens van ammoniak, chloor en LPG. In deze zogenaamde Ketenstudies zijn de knelpunten in kaart gebracht en zijn maatregelen opgenomen die deze knelpunten kunnen oplossen. Het externe veiligheidsrisico voor LPG ligt met name in de hoge brandbaarheid ervan. Een mogelijk effect is het ontstaan van een warme BLEVE (Boiling Liquid Expanding Vapour Explosion). Een warme BLEVE is een fysische explosie, waarbij het LPG-reservoir bezwijkt door een sterke toename van de druk in het reservoir als gevolg van een verhoging van de omgevingstemperatuur met sterke plaatselijke verhitting van de stalen reservoirwand. Hierbij komt de tot vloeistof verdichte LPG vrijwel direct vrij en deze expandeert naar atmosferische druk, waarna de grote vrijkomende gaswolk direct ontbrandt en zich ontwikkelt tot een vuurbal, hetgeen tot veel schade en een groot aantal slachtoffers kan leiden.

Een warme BLEVE kan optreden wanneer een LPG-tankwagen bij het tankstation aanwezig is voor het aanleveren van LPG. Om die reden zijn in het kader van het convenant LPG autogas 2005 voorzieningen ontwikkeld om de kans op het optreden van een warme BLEVE te verkleinen en de gevolgen van een warme BLEVE te verminderen. De LPG-sector heeft een hittewerende bekleding ontwikkeld om aan te brengen op LPG-tankwagens, die het ontstaan van een warme BLEVE zodanig vertraagt dat het na het ontstaan van een plasbrand ten minste 75 minuten duurt voordat een warme BLEVE kan optreden. Hierdoor is er meer tijd om de brand te bestrijden zodat een warme BLEVE voorkomen kan worden. Ook kan deze tijd benut worden om de omgeving te waarschuwen, zodat de aanwezigen zichzelf en de verminderd zelfredzame mensen in veiligheid kunnen brengen, waardoor het aantal slachtoffers verminderd wordt wanneer er wel een BLEVE optreedt. In het convenant is daarnaast opgenomen dat de afstanden die op grond van de Revi moeten worden aangehouden tussen een LPG-tankstation en een (beperkt) kwetsbaar object verkleind worden.

Het verkleinen van de afstanden in de Revi gaat gepaard met de circulaire, omdat er na het vaststellen van het convenant veranderingen zijn opgetreden in het denken over externe veiligheid. Zo krijgen de mogelijke effecten van de belangrijkste ongevalsscenario's een grotere rol en wordt in dat verband bijzondere aandacht besteed aan zeer kwetsbare objecten zoals ziekenhuizen en kinderdagverblijven. Om die reden wordt in de circulaire aan het bevoegd gezag verzocht om naast de risicobenadering uit het Bevi een effectgericht spoor te volgen. De veranderingen krijgen vorm in de modernisering van het omgevingsveiligheidsbeleid en zullen een plaats krijgen in het stelsel van de Omgevingswet.



3. Hoofdlijnen van de wijziging

De afstanden voor LPG-tankstations zijn zodanig gewijzigd dat de afstanden uit de oude tabel 2a van bijlage 1 van de Revi voortaan voor alle LPG-tankstations gelden. Voor de inwerkingtreding van deze wijzigingsregeling waren in bijlage 1 van de Revi in tabel 1 afstanden opgenomen voor nieuwe situaties en in tabel 2a voor bestaande situaties. Van een nieuwe situatie is sprake wanneer een besluit genomen wordt waarop het Bevi van toepassing is, bijvoorbeeld een omgevingsvergunning voor milieu voor een risicovolle inrichting of een ruimtelijke ordeningsbesluit voor een kwetsbaar object nabij een dergelijke inrichting. In een bestaande situatie wordt geen besluit genomen, maar dienen de afstanden om te beoordelen of er gesaneerd moet worden. De grotere afstanden uit tabel 1 gaven de 10^{-6} contour weer wanneer geen gebruik gemaakt wordt van hittewerend beklede LPG-tankwagens. De afstanden uit tabel 2a representeerden grofweg de 10^{-6} contour wanneer wel gebruik gemaakt wordt van hittewerend beklede LPG-tankwagens.

Tabel 2a is in 2007, vooruitlopend op het gebruik van hittewerende bekleding, in de Revi opgenomen om te voorkomen dat onnodig gesaneerd zou worden voorafgaand aan het treffen van de maatregelen en het verkleinen van de afstanden voor alle LPG-tankstations (Stcrt. 2007, 66 en 68). Voor die wijziging golden de afstanden uit tabel 1 voor alle LPG-tankstations. Omdat inmiddels in Nederland in de regel gebruik gemaakt wordt van hittewerend beklede LPG-tankwagens kunnen de afstanden uit tabel 2a ook voor nieuwe situaties gelden. Deze afstanden hebben een plaats gekregen in tabel 1 en de oude tabel 2a is komen te vervallen.

4. Gevolgen

Door het verkleinen van de afstanden voor LPG-tankstations in nieuwe situaties, kunnen in beginsel nieuwe LPG-tankstations of (beperkt) kwetsbare objecten worden gerealiseerd op kortere afstand van elkaar dan voor deze wijziging het geval was.

Om de veiligheidssituatie te verbeteren is in de circulaire aanvullend beleid vastgesteld. Het bevoegd gezag wordt in de circulaire verzocht om naast de afstanden uit de Revi een effectgerichte benadering te volgen om de gevolgen van een ongeval, wanneer zich dat voordoet, te beperken. Verzocht wordt om een afweging te maken ten aanzien van het realiseren van situaties waarbij een LPG-tankstation en een object binnen bepaalde effectafstanden mogelijk wordt gemaakt. De afweging kan van plaats tot plaats verschillen en anticipeert bij voorkeur op de beperking van het aantal slachtoffers in het geval zich een calamiteit voordoet. Daarbij kunnen maatregelen een rol spelen zoals het hanteren van venstertijden voor het aanleveren van LPG, de aanwezigheid van vluchtroutes en risicocommunicatie. Het verzoek aan het bevoegd gezag geldt voor besluiten waardoor LPG-tankstations en (beperkt) kwetsbare objecten op kleinere afstand van elkaar gerealiseerd kunnen worden en voor het verlenen van een omgevingsvergunning milieu voor het oprichten van een LPG-tankstation.

Ten aanzien van het groepsrisico zijn er geen wijzigingen, binnen het invloedsgebied van 150 meter geldt de verantwoordingsplicht voor het groepsrisico.

Per saldo kunnen LPG-tankstations en (beperkt) kwetsbare objecten op kleinere afstand van elkaar worden gerealiseerd, maar geldt een motiveringsvraag wanneer sprake is van het mogelijk maken van (beperkt) kwetsbare objecten buiten de afstanden, maar binnen de effectafstanden. In sommige gevallen betekent dit een versoepeling en in andere een aanscherping, in elk geval ten aanzien van de motivering.

Het bevoegd gezag krijgt te maken met een ander toetsingskader: kortere afstanden gecombineerd met een motiveringsvraag binnen de effectafstanden op basis van de circulaire. Dit biedt meer mogelijkheden voor ruimtelijke ontwikkelingen, mits goed gemotiveerd. Ook creëert deze wijzigingsregeling ruimte voor situaties die zonder deze regeling planologisch op slot zitten. Het gaat om situaties waarbij een LPG-tankstation en een kwetsbaar object sinds lange tijd op een te kleine afstand van elkaar liggen (een afstand kleiner dan die uit tabel 1 (oud) van bijlage 1 van de Revi), terwijl door het gebruik van LPG-tankwagens met hittewerende bekleding wel aan de grenswaarde van 10^{-6} per jaar wordt voldaan. Voor de inwerkingtreding van deze regeling was het niet mogelijk om voor een dergelijke situatie een conserverend bestemmingsplan vast te stellen, omdat daarbij aan de grotere afstanden uit de oude tabel 1 voldaan moest worden. Dit knelde, temeer omdat gemeenten verplicht zijn hun bestemmingsplannen te actualiseren. Met de inwerkingtreding van deze regeling kunnen de voornoemde bestemmingsplannen wel worden vastgesteld, omdat voor de LPG-tankstations kleinere afstanden zullen gelden.

De wijziging heeft geen gevolgen voor de administratieve lasten en bestuurslasten, anders dan het kennismaken van de gewijzigde regelgeving.



5. Advisering en consultatie

De hoofdlijnen van de wijzigingsregeling zijn in samenhang met de circulaire tot stand gekomen in overleg met de LPG-sector (VVG, Beta, Bovag, VNPI, NOVE), de VNG, omgevingsdiensten en veiligheidsregio's. Een concept van de regeling is in het kader van de Code Interbestuurlijke Verhoudingen voorgelegd aan de VNG en het IPO. De VNG heeft laten weten geen advies te geven, maar het reageren over te laten aan de gemeenten in het kader van de internetconsultatie. Het IPO heeft geadviseerd de regeling en de circulaire op bepaalde punten aan te passen, met name in verband met het gegeven dat het gebruik van hittewerende bekleding niet verplicht gesteld is. Hierop wordt verderop in deze paragraaf ingegaan.

De conceptregeling is van 22 december 2015 tot en met 31 januari 2016 opengesteld voor openbare internetconsultatie. De consultatie heeft tien reacties opgeleverd, afkomstig van de betrokken sector, waaronder twee bedrijven, een adviesbureau, een omgevingsdienst, een gemeente, drie brancheorganisaties en de brandweer. Een samenvatting van de gemaakte opmerkingen, alsmede de reactie daarop van de zijde van IenM, is in te zien op www.internetconsultatie.nl/revi_afstanden_lpgstations.

Drie participanten spreken zich positief uit over de wijziging, die gezien wordt als een grote stap voorwaarts die veel langlopende problemen oplost. Het belangrijkste thema dat uit de consultatie naar voren kwam en in het advies van het IPO werd genoemd, is dat de nieuwe wetgeving niet kan afdwingen dat alle tankwagens van hittewerende bekleding zullen worden voorzien. Dit is een terechte opmerking, een dergelijke verplichting is niet mogelijk omdat dit vanwege Europese regelgeving niet is toegestaan. Wel wordt door middel van de Safety Deal zoveel mogelijk zeker gesteld dat beleverd wordt met beklede tankwagens. Hiermee kan echter niet voorkomen worden dat in incidentele gevallen, met name in de grensregio, LPG aangeleverd wordt met LPG-tankwagens die niet zijn voorzien van hittewerende bekleding. Naar schatting gaat het om minder dan een procent van de LPG-tankstations. Bij een deel van deze LPG-tankstations zal bovendien, wanneer de circulaire gevolgd wordt, het aantal (beperkt) kwetsbare objecten binnen de 10^{-6} -contour niet toenemen. Voor LPG-tankstations met een doorzet van minder dan 1.000 m^3 per jaar gold namelijk volgens de oude tabel 1 (PR 10^{-6} zonder hittewerende bekleding) een afstand van 45 meter tot (beperkt) kwetsbare objecten, terwijl in de circulaire een afstand van 60 meter wordt geadviseerd.

Gelet op de betrokken belangen bij inwerkingtreding van deze wijzigingsregeling en het geringe aantal uitzonderingsgevallen, is de wijzigingsregeling niet aangepast – bijvoorbeeld door voor alle LPG-tankstations grotere afstanden te laten gelden – en gelden de nieuwe afstanden voor alle LPG-tankstations. Voor de uitzonderingsgevallen is een nuancering in de circulaire opgenomen. Het betreffende bevoegde gezag wordt in overweging gegeven om, bijvoorbeeld in zijn ruimtelijk beleid, een passend antwoord te geven op de gevolgen van het sneller kunnen optreden van een warme BLEVE en krijgt daarvoor in de circulaire enkele handreikingen. Daarnaast kan het bevoegd gezag bij de verantwoording van het groepsrisico rekening houden met het gebruik van LPG-tankwagens die niet voorzien zijn van hittewerende bekleding.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

Onderdeel A

In artikel 9, tweede lid, van de Revi worden de afstanden aangewezen voor bestaande situaties, de zogenaamde saneringsafstanden. Met deze wijziging wordt in plaats van naar tabel 2a naar tabel 1 verwezen. Dit betekent geen inhoudelijke wijziging, omdat in onderdeel B de afstanden uit de oude tabel 2a worden opgenomen in tabel 1.

Onderdeel B

In onderdeel B wordt bijlage 1 van de Revi gewijzigd. De oude tabel 2a komt te vervallen, maar de afstanden uit die tabel worden opgenomen in tabel 1. De grotere afstanden die voorheen in tabel 1 waren opgenomen komen hiermee te vervallen.

Artikel II

Voor de toepassing van de gewijzigde regeling is een overgangsbepaling opgenomen voor lopende procedures inzake milieuvergunningen en ruimtelijke ordeningsbesluiten. Als uiterlijk drie maanden na de inwerkingtreding van deze regeling een aanvraag om een omgevingsvergunning milieu is ingediend, of een ontwerp van een ruimtelijke ordeningsbesluit ter inzage is gelegd, kan ervoor



gekozen worden de procedure voort te zetten op basis van de regeling zoals die gold voor de wijziging. Dat betekent dat de grotere afstanden uit de oude tabel 1 worden aangehouden en dat de circulaire niet van toepassing is. Op deze manier kunnen lopende trajecten desgewenst op basis van de oude regelgeving worden afgerond.

Artikel III

Er wordt afgeweken van de vaste verandermomenten en de minimale invoeringstermijn, omdat een spoedige inwerkingtreding van deze regeling aanmerkelijke ongewenste nadelen voor de doelgroepen voorkomt. Deze afwijkingsmogelijkheid wordt geboden door aanwijzing 174, vierde lid, onderdeel a, van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Door de LPG-sector is hittewerende bekleding ontwikkeld die het aanleveren van LPG bij een LPG-tankstation veiliger maakt en die nu in Nederland wordt toegepast. De sector heeft er baat bij dat het ministerie zijn verplichtingen uit het convenant zo spoedig mogelijk nakomt door de afstanden te verkleinen. Voor gemeenten creëert deze wijzigingsregeling ruimte voor situaties die zonder deze regeling planologisch op slot zitten, zodat ook gemeenten belang hebben bij een spoedige inwerkingtreding.

*De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
S.A.M. Dijkma*