

Handreiking Externe Veiligheid in het omgevingsplan

Een bouwsteen voor beleidsmakers



Handreiking door
Hans Iserief & Daan de Bruin
namens Omgevingsdienst Regio Arnhem

Opgesteld voor gemeenten van regio Arnhem ten
behoefte van het opstellen van de omgevingsplannen



Omgevingsdienst
Regio Arnhem

Leeswijzer

Aanleiding van dit document is de mogelijkheid die er met het vernieuwde externe veiligheidsbeleid voor gemeenten komt om (naast wettelijke normen) keuzes te maken over in hoeverre ze rekening willen houden met externe veiligheid bij de inrichting van de ruimte.

In dit document wordt een beschrijving gegeven van de opgave waar we als regio voor staan wat betreft externe veiligheid. Het document biedt verschillende mogelijkheden om deze opgave aan te gaan, telkens voorzien van een advies per vraagstuk.

Hoofdstuk 1 gaat over de status en het doel van dit document en het wettelijke kader. Hoofdstuk 2 tot en met 4 geven een beeld van de huidige situatie, de verschillende (ruimtelijke) ontwikkelingen die invloed hebben op de gemeentelijke opgave voor externe veiligheid en een probleemanalyse.

In hoofdstuk 5 wordt inhoudelijk ingegaan op de vraagstukken van externe veiligheid waar de gemeenten een keuze te maken hebben. Bij deze vraagstukken worden keuzemogelijkheden geboden en staat een advies van ODRA gegeven.

In hoofdstuk 6 staat beschreven hoe de gemeenten na het maken van de eerdergenoemde keuzes deze ook in de praktijk kunnen brengen door middel van planregels bijvoorbeeld.

Inhoudsopgave

Leeswijzer	2
1. Inleiding.....	5
1.2 Doel en status van dit document.....	5
1.2 Het Speelveld.....	6
2. 'Oud' beleid	9
2.1 Regionaal risicoprofiel.....	9
2.2 Gemeentelijk externe veiligheidsbeleid	10
3. Ontwikkelingen	12
Ruimtelijk ontwikkelingsperspectief.....	12
Energietransitie	12
4. Probleemanalyse	14
5. Keuzes en consequenties	15
5.1 Gebiedstypen: aanhaken of niet?	16
5.2 Ambitieniveau: hoe hoog ligt de lat waar?	18
5.3 Voorschriftengebieden: waar wel en waar niet?	20
5.4 Beschermen in aandachtsgebieden of ook daarbuiten?	21
5.5 Groepsrisico: wel of niet berekenen?.....	22
5.6 Aandachtsgebieden: reserveren en uitsluiten? Of niet?	24
5.7 Planregels externe veiligheid: open of gesloten normen?	25
5.8 Veiligheidszones rondom gemeentelijke/provinciale wegen	27
5.9 Bruidsschat externe veiligheid	28
5.10 Mensen beschermen in aandachtsgebieden: binnen gebouwen of ook daarbuiten?	29
Beschermen: alleen bij nieuwbouw of ook bij nieuw gebruik?	31
6. Van advies naar uitvoering.....	32
7. Bijlage	33

1. Inleiding

Op 1 januari 2024 is de Omgevingswet in werking getreden. De Omgevingswet staat voor een goede balans tussen het benutten en beschermen van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving. Daarnaast biedt de Omgevingswet gemeenten de mogelijkheid om met meer overzichtelijke regels de leefomgeving meer in samenhang in te richten. Voor een veilige fysieke leefomgeving is het van belang dat het thema externe veiligheid vroeg en goed wordt meegewogen in besluitvorming over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. Borging van de belangen van een veilige fysieke leefomgeving in het omgevingsplan levert daaraan een bijdrage.

De Omgevingswet en het gemoderniseerde landelijke externe veiligheidsbeleid bieden ruimte voor het bevoegd gezag om binnen kaders eigen afwegingen te maken over de kwaliteit en bescherming van de fysieke leefomgeving.

De instrumenten die het bevoegd gezag hierbij kan inzetten zijn omgevingsvisie¹, eventueel een programma, omgevingsplan en algemene regels van het Rijk². Algemene rijksregels op het gebied van externe veiligheid staan met name in het Besluit activiteiten leefomgeving (hierna Bal), het Besluit kwaliteit leefomgeving (hierna Bkl) en het Besluit bouwwerken leefomgeving (hierna Bbl).

Voor meer informatie over de verschillende instrumenten, wat gemeenten daarmee kunnen/moeten en over hoe het aspect werkt, zie [Hoofdpijnen externe veiligheid in de Omgevingswet | Informatiepunt Leefomgeving \(iplo.nl\)](#). Zie [Externe veiligheid | Informatiepunt Leefomgeving \(iplo.nl\)](#) voor meer links met informatie over het aspect externe veiligheid.

1.2 Doel en status van dit document

Doel van dit document is om gemeenten te faciliteren om keuzes te maken die voortvloeien uit het vernieuwde beleid externe veiligheid. Keuzes waarmee gemeenten – volgens hedendaagse inzichten en volgens de uitgangspunten van de Omgevingswet – stappen kunnen maken bij het (verder) uitwerken van visie, programma of omgevingsplan.

Op basis van afweging van consequenties van keuzes levert dit document ook adviezen over de bij voorkeur door gemeenten te maken keuzes op het gebied van externe veiligheid. Zo ontstaat een relatief uniform regionaal kader met als voordelen:

1. Een ‘level playing field’ binnen de regio Arnhem voor bedrijven en ontwikkelaars van bouwprojecten. Dit draagt bij aan heldere en effectieve besluitvorming op basis van effectieve adviezen;
2. Een helder en toegankelijk stramien voor VTH- en RO-werkzaamheden. Een stramien waarin duidelijk is aangegeven welke mogelijkheden er zijn om bepaalde ruimtelijke wensen te realiseren;
3. De keuzes in dit document dragen er toe bij dat externe veiligheid al in een vroeg stadium als ontwerpvariabele wordt meegenomen in het ruimtelijke proces.

¹ Op 1 januari 2027 moeten gemeenten beschikken over een omgevingsvisie die voldoet aan de eisen van de Omgevingswet.

² Provincies kunnen in hun omgevingsverordening ook instructieregels rond externe veiligheid opnemen.

Dit document kan als basis dienen voor ambtelijke afstemming en bestuurlijke vaststellingsbesluiten van de afzonderlijke regiogemeenten. Het gaat over hoe in VTH- en RO-besluiten beleidsmatig om te gaan met de aspecten van externe veiligheid.

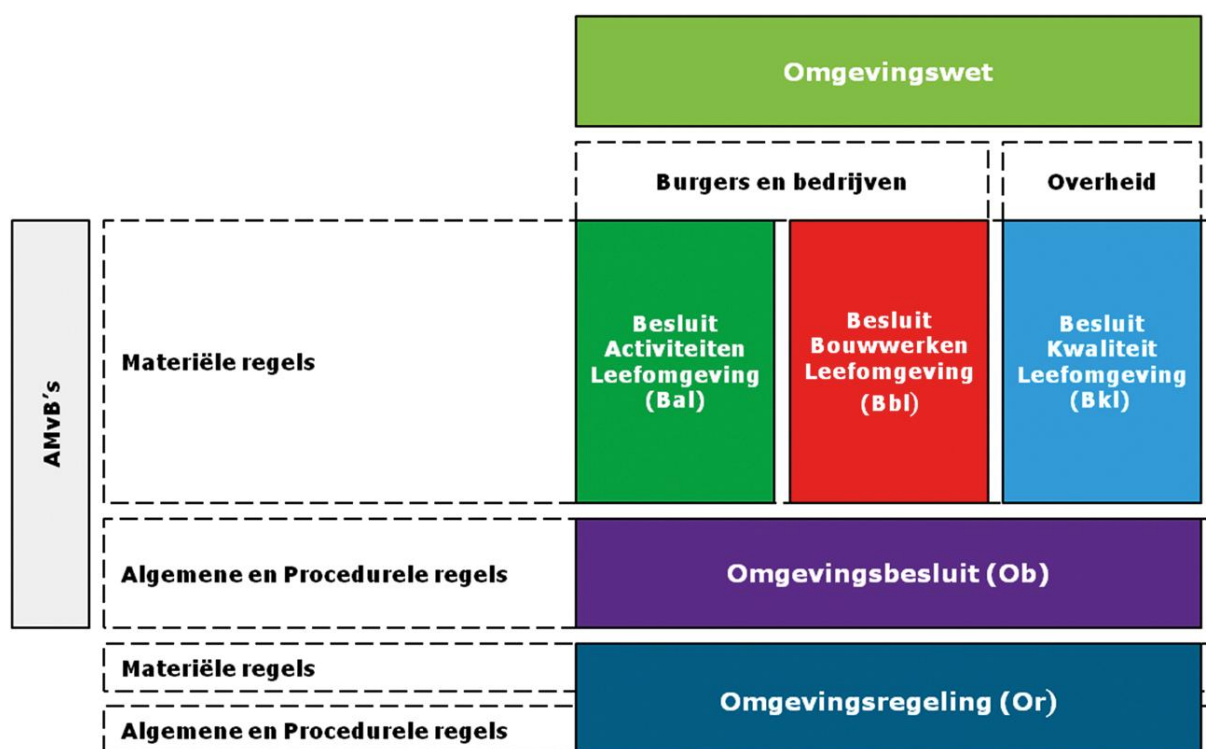
Daarnaast biedt het uitgangspunten en voorbeelden van planregels externe veiligheid waarmee de gemaakte keuzes in het omgevingsplan worden vastgelegd.

1.2 Het Speelveld

Met de komst van de Omgevingswet ontstaat een nieuw speelveld waarvoor spelregels gelden en spelers kunnen worden aangewezen. Hieronder een toelichting op het nieuwe speelveld voor externe veiligheid.

1.2.1 Spelregels

De Omgevingswet wordt onderbouwd door een stelsel van onderliggende AMvB's, besluiten en regelingen. Onderstaande afbeelding geeft dit schematisch weer.



Figuur 1: Schematische weergave van wettelijk kader onder de Omgevingswet.

Besluit activiteiten leefomgeving (Bal)

Over verschillende milieubelastende activiteiten staan in het Bal algemene regels over maatregelen om de externe veiligheidsrisico's van een activiteit te beperken.

Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl)

In het Bbl staan regels over veiligheid, gezondheid, duurzaamheid en bruikbaarheid van bouwwerken. Daarnaast heeft het Bbl regels over de staat en het gebruik van een bouwwerk, en over het uitvoeren van bouw- en sloopwerkzaamheden. Voor externe veiligheid is vooral artikel 4.90 van belang: in geval van zogenaamde voorschriftengebieden gelden extra bouwtechnische eisen voor nieuwbouw.

Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl)

Het Bkl noemt in hoofdstuk 5 de instructieregels voor het bevoegd gezag bij het opstellen van een omgevingsplan. De volgende onderwerpen komen daarbij aan bod:

- Voor welke risicobronnen de regels over externe veiligheid in een omgevingsplan gelden;
- Wat een risicogebied is en welke regels gelden;
- De regels voor het plaatsgebonden risico;
- De regels voor de aandachtsgebieden en voorschriftengebieden;
- Het groepsrisico onder de Omgevingswet;
- De mogelijkheden om een brand, ramp of crisis te voorkomen en bestrijden;
- Het belemmeringsgebied voor buisleidingen.

Het plaatsgebonden risico en aandachtsgebieden gelden voor de activiteiten uit bijlage VII van het Bkl. In bijlage VI wordt uitgelegd wat zeer kwetsbare, kwetsbare en beperkt kwetsbare gebouwen en beperkt kwetsbare en kwetsbare locaties zijn.

Omgevingsbesluit

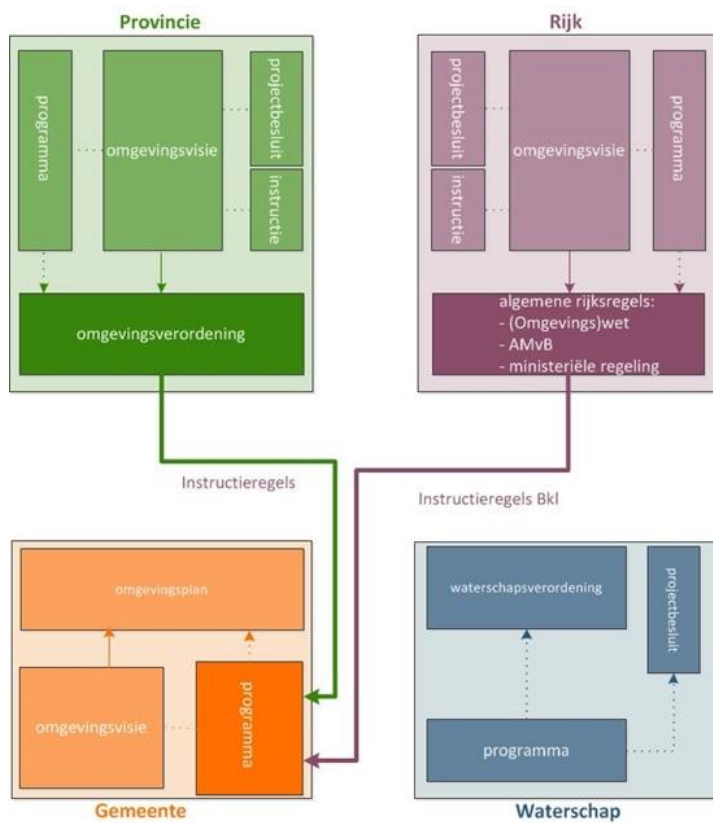
Het Omgevingsbesluit regelt in aanvulling op de Omgevingswet onder meer welk bestuursorgaan het bevoegd gezag is om een omgevingsvergunning te verlenen en welke procedures gelden.

Omgevingsregeling

In de Omgevingsregeling staan onderwerpen die voor externe veiligheid van belang zijn. Zoals de aandachtsgebieden voor wegen en spoorwegen en de rekenmethode om de risico's van externe veiligheid te berekenen.

1.2.2 Spelers

Naast burgers en bedrijven zijn overheden ook spelers onder de Omgevingswet. Ook tussen bestuursorganen onderling worden belangrijke afspraken (instructies) gemaakt. Een instructie is een eenmalige opdracht van een hoger bestuursorgaan aan een lager bestuursorgaan en geldt dus niet voor burgers en bedrijven. Onderstaand zien we hoe instructieregels van het Rijk en de provincie doorwerken in de instrumenten (omgevingsvisie, eventueel een omgevingsprogramma en omgevingsplan van de gemeente).



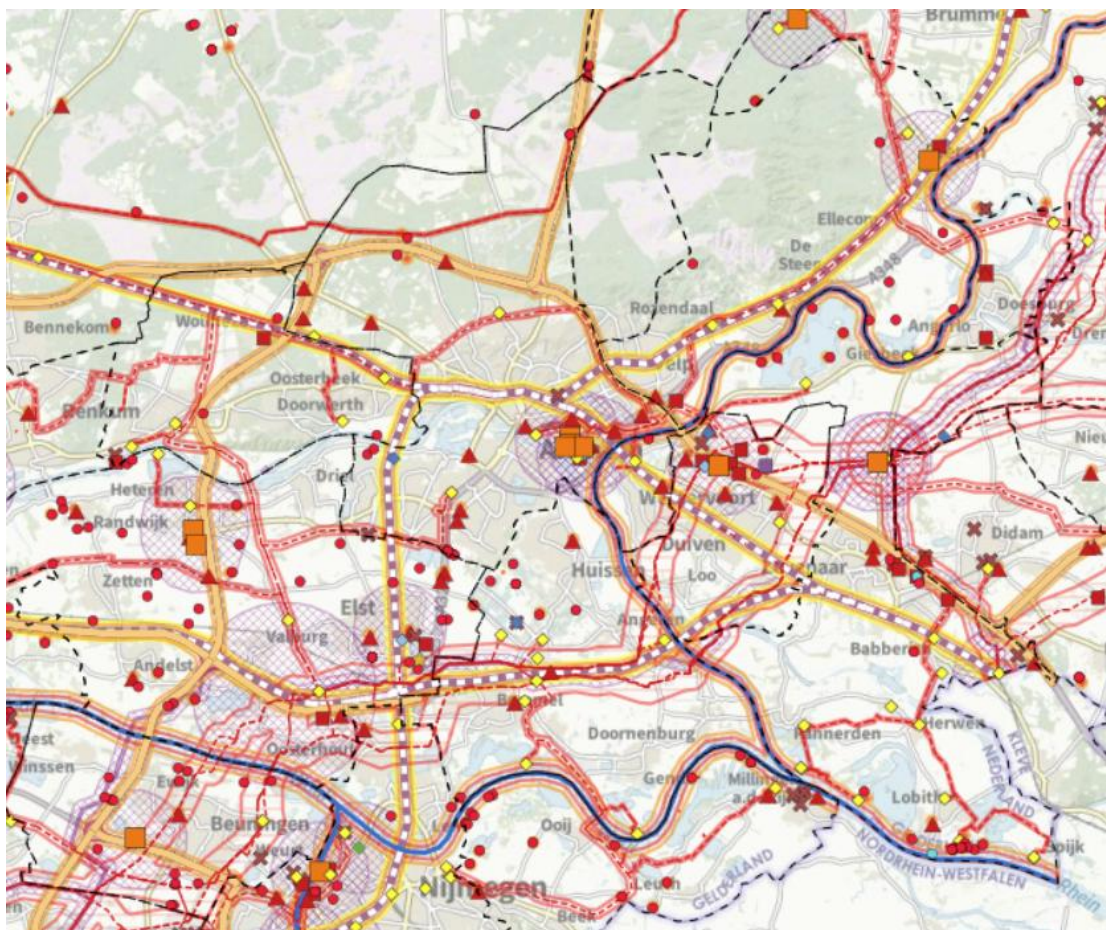
Figuur 2: Schematische weergave doorwerking verschillende instructieregels

2. 'Oud' beleid

Dit hoofdstuk begint met een regionaal risicoprofiel waarin een overzicht gegeven wordt van wat voor soort risicobronnen zich in de regio bevinden. Daarna staan de uitgangspunten van het beleid van vóór de Omgevingswet van onze regio beschreven.

2.1 Regionaal risicoprofiel

Hieronder een afbeelding van de risicokaart van deze regio.



Figuur 3: Risicokaart van de regio Arnhem

In de regio Arnhem komt een mix voor van stationaire (Mba's) en mobiele risicobronnen (transport gevaarlijke stoffen). Helder is te zien dat er veel Basisnetroutes³ in de regio voorkomen:

- Spoorlijnen: Nijmegen-Arnhem-Ede-Wageningen, Betuweroute, Arnhem-Zutphen;
- Snelwegen: A12, A15, A50;
- Water: IJssel en Rijn;
- Ondergrondse hogedruk aardgas buisleidingen.

³ Voor het vervoer van gevaarlijke stoffen over het Basisnet gelden regels voor de veiligheid in de omgeving. De regels over de inrichting van de ruimte langs het Basisnet staan in het Bkl en de Omgevingsregeling. De regels voor het vervoer blijven buiten de Omgevingswet bestaan in de Wet vervoer gevaarlijke stoffen.

Langs al deze routes liggen forse aandachtsgebieden die mogelijk vragen om bescherming van mensen die in die gebieden gaan wonen, werken of recreëren.

Ook stationaire risicobronnen (milieubelastende activiteiten) zijn in alle soorten en maten aanwezig. Van kleine propaantankjes tot en met grote Seveso-bedrijven als AKZO Nobel Chemicals.

2.2 Gemeentelijk externe veiligheidsbeleid

In de periode voor de Omgevingswet hebben regiogemeenten gebruik gemaakt van de uitgangspunten van hun eigen externe veiligheidsbeleid. Veel voorkomende keuzes van dat beleid zijn:

- Focus op nieuwe situaties;
- Ruimtelijke scheiding;
- Gebiedsgerichte benadering.

Dit zijn de gemene delers die hier in de regio in het externe veiligheid beleid voorkomen. Hieronder staat per onderwerp een korte toelichting.

Focus op nieuwe situaties

Uitgangspunt is dat het beleid gericht is op bescherming van personen en beperking van risico's in nieuwe situaties. Bestaande situaties werden ongemoeid gelaten.

Ruimtelijke scheiding

Ruimtelijke scheiding betekent dat gemeenten in hun beleid het streven hebben verwerkt om risicobronnen en (zeer/beperkt) kwetsbare bestemmingen zoveel mogelijk te scheiden.

Gebiedsgerichte benadering

Gebiedsgerichte benadering betekent dat er binnen het externe veiligheidsbeleid onderscheid gemaakt wordt tussen verschillende soorten gebieden waar de gemeente verschillende keuzes over externe veiligheid maakt. De gebieden die tot nu toe terugkomen in beleid in de regio zijn:

- Woongebieden;
- Bedrijventerreinen;
- Landelijk gebied;
- Recreatiegebied.

De gebieden zijn niet in iedere gemeente hetzelfde, maar bovenstaande gebieden zijn wel de gemene deler hierin. Hieronder per soort een korte toelichting.

Woongebieden

- Deze gebieden hebben als voornaamste bestemming wonen;
- Een duidelijke beleidslijn in oud beleid van gemeenten is: deze gebieden zijn bedoeld voor (zeer/beperkt) kwetsbare gebouwen. Gevolg daarvan is dat nieuwvestiging van een Bevi-inrichting (nu milieubelastende activiteit genoemd) met invloedsgebied (nu vervangen door het begrip aandachtsgebieden) over het woongebied in principe niet is toegestaan.

Bedrijventerreinen

- Voornaamste bestemming van dit gebiedstype is bedrijvigheid en/of werken. Deze gebieden zijn bedoeld voor milieubelastende activiteiten met lichtere of zwaardere risico's;
- Maar nieuwvestiging van een Bevi-inrichting, die het aandachtsgebied over een woongebied heeft, is niet toegestaan. In dezelfde situatie is uitbreiding van een bestaande Bevi-inrichting wel toegestaan, mits de externe veiligheidssituatie niet verslechtert;
- Bestaande Bevi-inrichtingen worden in dit gebiedstype niet benadeeld in hun ontwikkelingsperspectief door de groei van kwetsbare objecten in hun omgeving.

Landelijk gebied

- Voornaamste bestemmingen (agrarisch of (glas)tuinbouw) hiervan zijn buitengebied en natuur;
- Nieuwvestiging van Bevi-inrichtingen is niet toegestaan, tenzij agrarisch gerelateerd en geen aandachtsgebied over woongebieden;
- Uitbreiding van Bevi-inrichting die past in het gebied is toegestaan, mits deze geen aandachtsgebied over woongebieden heeft.

Recreatiegebied

- Nieuwvestiging van een Bevi-inrichting is niet toegestaan;
- Uitbreiding van Bevi-inrichtingen in het landelijk gebied of op bedrijventerreinen met een aandachtsgebied over recreatiegebied is toegestaan, mits de bedrijven passen in het landelijk gebied en op het bedrijventerrein.

Hoe om te gaan met deze eerdere beleidskeuzes?

Bij een keuze om 'neutraal over te gaan' (van Wabo/Wro naar Omgevingswet) ligt het voor de hand om in het regionaal beleidskader bovenstaande ambities te blijven gebruiken⁴. Liefst verankerd in planregels van het omgevingsplan. In hoofdstuk 5 komen deze en andere ambities voorbij en bespreken we de consequenties van keuzes.

⁴ Eventuele ambities over de verantwoording van het groepsrisico en de omgang met zeer kwetsbare gebouwen moeten dan toch onder de loep worden genomen. Reden is dat het vernieuwde landelijke externe veiligheidsbeleid (omgevingsveiligheid) anders met deze begrippen omgaat dan in de periode vòòr de Omgevingswet.

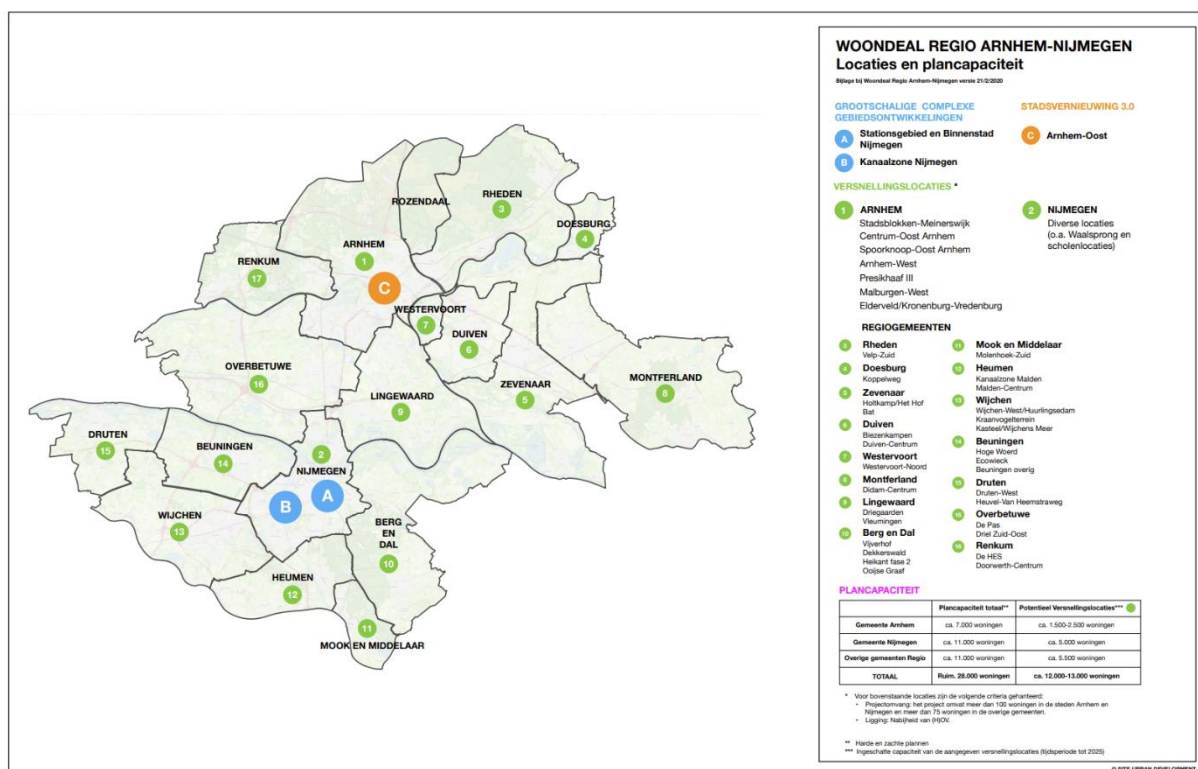
3. Ontwikkelingen

Ruimtelijk ontwikkelingsperspectief

Er is nog steeds veel behoefte aan meer (betaalbare) woningen, ook in de regio Arnhem. Speciale aandacht gaat uit naar sociale woningbouw, naar huisvesting van starters en (arbeids)migranten en passende huisvesting van een vergrijzende bevolking.

De Woondeal regio Arnhem – Nijmegen presenteert een woningbouwopgave in de Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen. Het Rijk, de provincie Gelderland en 18 gemeenten maken afspraken om samen snel meer woningen te bouwen in de regio Arnhem-Nijmegen. Tot 2025 moeten er 20.000 woningen bijkomen. Op de lange termijn zelfs 50.000 tot 60.000.

Binnenstedelijke verdichting in bestaande dorpen en steden heeft de voorkeur. Het lijkt onvermijdelijk dat woningbouwprojecten zich ook binnen aandachtsgebieden van externe veiligheid zullen ontwikkelen.



Figuur 4: Illustratieve weergave van de woningdeal regio Arnhem-Nijmegen.

Energietransitie

De energietransitie is de overgang van het gebruik van fossiele energie naar energie uit hernieuwbare bronnen. Fossiele energie wordt namelijk opgewekt door de verbranding van steenkool, aardolie en aardgas. Hernieuwbare energie komt daarentegen uit bronnen die onuitputtelijk zijn, zoals de wind, de zon, de bodem, waterkracht en biomassa. Drijvende kracht achter deze transitie is dat verbruik van hernieuwbare energie leidt tot minder uitstoot van broeikasgassen dan verbruik van fossiele energie⁵.

⁵ Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)

De Nederlandse samenleving ‘elektrificeert’ de komende jaren steeds verder. Opslag van elektriciteit neemt toe, ook in woonwijken. Het gebruik en daarmee ook het transport van aardgas wordt afgebouwd. Waterstof en ammoniak zullen de komende jaren een steeds grotere rol gaan spelen, met name in de industrie. Beide ontwikkelingen hebben gevolgen voor de beheersing van externe veiligheid. Voor sommige nieuwe situaties zijn mogelijke effecten op de omgeving bekend. Voor andere nog niet en wordt regelgeving nog onderzocht.



Figuur 5: een groot energieopslagsysteem (EOS). Ook kleinere buurt- en huisbatterijen zijn in opkomst.

4. Probleemanalyse

Hieronder een korte analyse van de opgave waar gemeenten voor staan wat betreft externe veiligheid in het omgevingsplan. De ODRA wil de regiogemeenten daarbij graag terzijde staan. Zoals in de voorgaande hoofdstukken beschreven hebben we te maken met meerdere factoren die in de externe veiligheidsopgave in onze regio een rol spelen. Een gemeente moet zich bijvoorbeeld verhouden tot het oude beleid, als dat aanwezig is, en kijken wat zij daarmee wil.

Daarnaast is met de Omgevingswet het speelveld veranderd. Gemeenten zijn bezig met of hebben al een omgevingsvisie waarbinnen externe veiligheid naar verwachting een plek heeft. Verder is het opzetten van het omgevingsplan een grote klus voor gemeenten en ook daarbij moet gekeken worden hoe externe veiligheid daarin kan passen. Ook moeten gemeenten keuzes maken over hoe ze om gaan met de bruidsschat die ze van het Rijk gekregen hebben. Daar komt nog bij dat mogelijk aan provinciale instructieregels voldaan moet worden.

De belangrijkste ontwikkelingen van dit moment waarmee op het gebied van externe veiligheid rekening gehouden moet worden zijn dus de toename van kwetsbaarheid (zoals de woningbouwopgave) en de toename van risico's (zoals de energietransitie). Deze twee kunnen naast elkaar bestaan, maar kunnen elkaar ook in de weg zitten. Nieuwe energiebronnen leveren nieuwe risicocontouren op. Dan moet opnieuw de vraag gesteld worden: waar is het nog wel en waar is het niet meer verantwoord om huizen te bouwen? Maar door middel van de energietransitie kan de woningbouwopgave energiezuiniger ingericht worden. Denk hierbij bijvoorbeeld aan zonnepanelen, warmtepompen en buurtbatterijen. En in heel Nederland hebben we te maken met netcongestie: een te vol stroomnet met hoog piekverbruik en laag dal verbruik dat op elkaar afgestemd moet worden.

Tot slot hebben gemeenten te maken met standaard ontwikkelingen van bedrijven die een uitbreiding van een vergunning willen of nieuwe bedrijven die zich in hun gemeente willen vestigen. Dit zorgt voor een verandering van het risicoprofiel.

Gemeenten hebben ruime keuzevrijheid in hoe zij omgaan met bovenstaande vraagstukken (duurzaamheid, werkgelegenheid, veiligheid). De gemeente kan zich puur aan de wet- en regelgeving houden of op bepaalde plekken in haar ambtsgebied toch sturing willen geven aan wat voor ontwikkelingen en bijbehorend veiligheidsniveau daar komt. In het volgende hoofdstuk staan de verschillende uitdagingen op dit gebied uitgeschreven met daarbij welke keuzemogelijkheden gemeenten hebben, de consequenties van die verschillende keuzes en ook wat de ODRA adviseert om te doen.

5. Keuzes en consequenties

Met de Omgevingswet hebben decentrale overheden meer afwegingsruimte voor het stellen van kwaliteitsnormen voor het milieu. Het Rijk stelt hiervoor inhoudelijke kaders in de vorm van instructieregels. Die kunnen een standaardnorm en een bandbreedte meegeven. Die bandbreedte (bestuurlijke afwegingsruimte) kunnen gemeenten naar keuze invullen. Onderstaande figuur van het mengpaneel 'milieu' geeft die bandbreedtes illustratief aan.

Door in lokale regelgeving duidelijke keuzes te maken over de ambities kunnen deze bandbreedtes goed worden ingevuld en op elkaar worden afgestemd. Er wordt daarmee een houvast gecreëerd waar het mengpaneel telkens op in kan blijven spelen.



Figuur 6: Mengpaneel

Door invulling te geven aan verschillende variabelen zijn er verschillende manieren om externe veiligheid in het omgevingsplan te borgen.

Onderstaand volgen onderwerpen waarbij meerdere keuzes kunnen (en soms moeten) worden gemaakt. Keuzes, die (mede)bepalen hoe externe veiligheid een plek krijgt in het omgevingsplan. We behandelen de volgende onderwerpen:

1. Gebiedstypen: aanhaken of niet?
2. Ambitieniveau: hoe hoog ligt de lat waar?
3. Voorschriftengebieden: waar wel en waar niet?
4. Beschermen in aandachtsgebieden of ook daarbuiten?
5. Groepsrisico: wel of niet berekenen?
6. Aandachtsgebieden: reserveren en uitsluiten? Of niet?
7. Planregels externe veiligheid: open of gesloten normen?
8. Veiligheidszones rondom gemeentelijke/provinciale wegen?
9. Bruidsschat externe veiligheid
10. Mensen beschermen in aandachtsgebieden: binnen gebouwen of ook daarbuiten?

5.1 Gebiedstypen: aanhaken of niet?

Het is goed te beseffen dat de regels van een omgevingsplan zo opgesteld kunnen worden dat ze betrekking kunnen hebben op (activiteiten in) verschillende (werkings)gebieden. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan (activiteiten in):

- Het gehele gemeentelijke grondgebied;
- Een specifiek gebied (zoals een dorp of een wijk, of een aangeduid aandachtsgebied);
- Een perceel;
- Een gedeelte van een perceel.

Het is ook mogelijk om regels te stellen aan activiteiten binnen een bepaald gebiedstype, zoals woongebieden, industriegebieden, buitengebied, etc. Zulke gebieden zijn dan het 'werkingsgebied' voor de regels. Het is aan de gemeente te bepalen wat het werkingsgebied van een regel is. Het koppelen van werkingsgebieden aan de regels is een belangrijk element van het omgevingsplan. Door deze koppeling is een regel alleen zichtbaar op de locaties waar deze werking heeft.

De VNG⁶ werkt bij de geïntegreerde staalkaarten met 5 gebiedstypen:

- Bedrijventerrein
- Buitengebied natuur
- Buitengebied agrarisch
- Woongebied-Transformatie
- Woongebied

De gemeente kan in het kader van externe veiligheid per gebiedstype een ambitieniveau kiezen. Bijvoorbeeld:

1. Wel/niet toelaten van vestiging/uitbreiding van milieubelastende activiteiten met externe veiligheidsrisico's; niet in woongebieden, wel in industriegebieden;
2. Wel/niet toelaten van een (beperkt) kwetsbaar gebouw of locatie of een zeer kwetsbaar gebouw in aandachtsgebieden; niet in industriegebieden, wel in woongebieden.

In de Handreiking Bouwstenen fysieke veiligheid voor het omgevingsplan van Brandweer Nederland vinden we onderstaand voorbeeld voor het koppelen van ambitieniveaus aan gebiedstypen.

⁶ Er zijn ook andere bronnen voor gebiedstypen, zoals STOP / TPOD. Of natuurlijk de eigen gebiedstypering van de gemeente. Belangrijk is wel zich te beseffen: hoe meer afzonderlijke gebiedstypen, des te complexer de bijbehorende ambities.



Figuur 7: voorbeeld van koppeling ambitieniveaus en gebiedstypen

Optie 1: Niet werken met gebiedstypen	Optie 2: Wel werken met gebiedstypen
Als een gemeente ervoor kiest om niet te werken met gebiedstypen heeft dat onderstaande consequenties.	Ook als de gemeente er voor kiest om verschillende gebiedstypen vast te stellen heeft dat gevolgen.
Consequenties Beleid voor externe veiligheid kan niet (consistent voor vergelijkbare gebiedstypen!) worden afgestemd op wat het gebied nodig heeft. Het beleid is dan te streng in gebieden waar risico's toegestaan zijn (industrieterreinen bijvoorbeeld) en niet streng genoeg in gebieden waar meer veiligheid gewaarborgd moet worden (woonwijken bijvoorbeeld).	Consequenties De gemeente kan zelf bepalen waar risico's wel en niet toelaatbaar zijn. Dit is in lijn met een evenwichtige toedeling van functies aan locaties in het omgevingsplan. Zo ontstaat maatwerk per gebied. Door deze aanpak kan er in vergelijkbare gebiedstypen op dezelfde wijze worden gewerkt.
Advies Het advies van ODRA is om wel onderscheid te maken tussen verschillende gebiedstypen op het gemeentelijk grondgebied. Daarmee ontstaan 'werkingsgebieden' voor planregels externe veiligheid⁷. Binnen zulke werkingsgebieden kan de gemeente dan toepasselijke beschermingsniveaus formuleren. Er zijn goede bronnen met bruikbare voorbeelden van gebiedstypen.	

⁷ De ODRA beschikt over passende planregels externe veiligheid.

5.2 Ambitieniveau: hoe hoog ligt de lat waar?

Het staat de gemeente vrij om – waar de Omgevingswet en haar AMvB's decentrale afwegingsruimte bieden – te bepalen 'hoe hoog de lat ligt' bij externe veiligheid in onder andere de ruimtelijke ordening. Dus: hoe (extern) veilig moet het waar zijn?

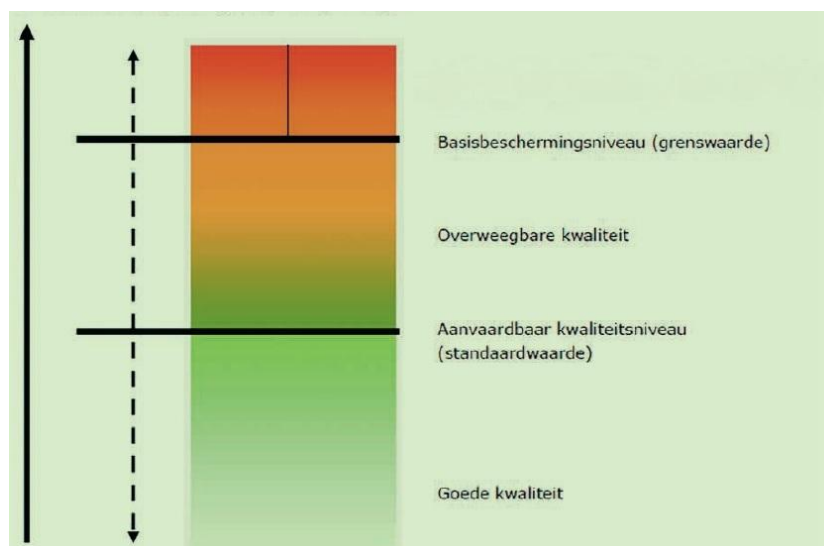
Uit de geraadpleegde bronnen blijkt dat er verschillende maar enigszins vergelijkbare ambitieniveaus in ontwikkeling zijn. Zo presenteert de VNG in haar thematische staalkaarten voor het omgevingsplan 3 ambitieniveaus (basis-, standaard- en goede kwaliteit) voor externe veiligheid:

Tabel Voorbeeldkaders externe veiligheidsrisico's bedrijfsmatige activiteiten

	GRONDSLAG	ACTIVITEITEN MET EXTERNE VEILIGHEIDSRISICO'S
Goede kwaliteit		- geen (zeer) kwetsbare of beperkt kwetsbare gebouwen en locaties binnen de aandachtsgebieden voor veiligheidsrisico's
Standaardkwaliteit	art 5.7 lid 1 Bkl,, art.5.11 lid 1 Bkl, art. 5.15 Bkl lid 2a en 2b	- plaatsgebonden risicocontour PR10 ⁻⁶ : geen (zeer) kwetsbare en beperkt kwetsbare gebouwen en locaties binnen PR10 ⁻⁶ . - aandachtsgebied voor het veiligheidsrisico: geen (zeer) kwetsbare gebouwen en locaties binnen het aandachtsgebied.
Basiskwaliteit	art 5.7 lid 1 Bkl,, art.5.11 lid 2 Bkl, art. 5.15 lid 2a en 2b Bkl	- plaatsgebonden risicocontour PR10 ⁻⁶ : geen (zeer) kwetsbare gebouwen en locaties binnen PR10 ⁻⁶ . - Plaatsgebonden risicocontouren PR10 ⁻⁵ : geen beperkt kwetsbare gebouwen en locaties binnen PR10 ⁻⁵ .

Figuur 8: ambitieniveaus externe veiligheid – Staalkaart VNG bedrijfsmatige activiteiten

Ook Brandweer Nederland adviseert te werken met verschillende ambitieniveaus. Onderstaande ambitieniveaus voor externe veiligheid in het omgevingsplan zijn gebaseerd op de Bkl systematiek voor geluid en trillingen.



Figuur 9: kwaliteitsniveaus geluid en trillingen

Op basis van het bovenstaande kan er gewerkt worden met verschillende ambitieniveaus, hieronder een korte toelichting per niveau:

1. **Wettelijke minimumniveau (rood):** de planregels geven alleen invulling voor het basisbeschermingsniveau (grenswaarde).
2. **Ambitieniveau I (oranje/rood):** de planregels borgen een overweegbare kwaliteit voor de externe veiligheid;
3. **Ambitieniveau II (groen/oranje):** de planregels borgen een aanvaardbaar kwaliteitsniveau (standaardwaarde) voor externe veiligheid;
4. **Ambitieniveau III (groen):** de planregels borgen een goede kwaliteit voor externe veiligheid rondom bestaande en nieuwe risicovolle activiteiten.

Het wettelijke minimumniveau is niet echt een 'keuze': het vertegenwoordigt de wettelijke ondergrens conform het Bkl. Hiervoor hoeven alleen de Bkl-instructieregels in het omgevingsplan te worden opgenomen, zoals bijvoorbeeld de risicocontour van 10^{-6} per jaar voor kwetsbare en zeer kwetsbare gebouwen en locaties. De minimumvoorwaarden waaronder (beperkt of zeer) kwetsbare gebouwen en locaties zich ergens kunnen vestigen, of een nieuwe risicovolle activiteit, worden in het wettelijk minimumniveau door de algemene regels van het Bkl gereguleerd. De gemeente heeft daarin geen keuze. Wel moet de gemeente deze regels in het omgevingsplan opnemen. Het staat de gemeente uiteraard geheel vrij om zelf invulling te geven aan de getoonde ambitieniveaus.

Over de wijze waarop in het omgevingsplan conform artikel 5.15 Bkl binnen aandachtsgebieden rekening moet worden gehouden met de kans op overlijden van een groep van 10 of meer personen laat de gemeente zich bij het wettelijk minimumniveau niet uit.

Optie 1: Geen verschillende ambitieniveaus	Optie 2: Verschillende ambitieniveaus
Gemeenten kunnen er voor kiezen om niet te werken met verschillende ambitieniveaus. Er is dan sprake van één niveau van veiligheid en dat niveau geldt dan voor de hele gemeente. Dit heeft verschillende consequenties.	Werken met verschillende ambitieniveaus maakt dat een gemeente goed heeft nagedacht waar ze wat voor functies willen hebben in de gemeente. Dit heeft verschillende consequenties.
Consequenties Er is maar één aanpak voor externe veiligheid in ruimtelijke plannen. Zo'n aanpak gaat toch pogen maatwerk te leveren en versnipperd daardoor tot een lastig te volgen geheel. Ongewenste verweving van risico's en kwetsbaarheid ligt op de loer.	Consequenties Als de gemeente goed nadenkt over welke risico's of kwetsbaarheid ze wel en niet op welke plek toestaat, voorkomt ze daarmee ongewenste verweving van risico's en kwetsbaarheid. Dit draagt bij aan een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Zowel voor burgers als bedrijven kan de gemeente onderbouwen waarom risicovolle activiteiten of nieuwe kwetsbare gebouwen/locaties ergens wel of niet kunnen komen.

Advies

Het advies van ODRA is om te gaan voor optie 2: ontwikkel verschillende ambitieniveaus voor bescherming van personen in gebouwen zoals die (voor)komen (of geprojecteerd zijn) in aandachtsgebieden in verschillende gebiedstypen. Zulke ambities kunnen in het omgevingsplan worden geborgd met planregels. Geadviseerd wordt dat de volgende onderdelen voorkomen in die ambitieniveaus:

- A. In welke gebiedstypen is vestiging of uitbreiding van milieubelastende activiteiten met externe veiligheidsrisico's⁸ niet, wel of onder welke voorwaarden toegelaten?
- B. In welke gebiedstypen zijn nieuwe zeer-, beperkt- en kwetsbare gebouwen en nieuwe beperkt- en kwetsbare locaties in aandachtsgebieden niet, wel of onder welke voorwaarden toegelaten?⁹

5.3 Voorschriftengebieden: waar wel en waar niet?

Bij nieuwbouw van een zeer kwetsbaar, beperkt kwetsbaar of kwetsbaar gebouw binnen een brand- of explosievoorschriftengebied zijn aanvullende bouwvereisten van toepassing op grond van artikel 4.90 van het Bbl. De planregels moeten hier dan rekening mee houden. Ook geldt: de keuze om een brand- of explosievoorschriftengebied vast te stellen, hangt af van het gekozen ambitieniveau voor de bouwlocatie. Het is aan de gemeente om te motiveren waar en waarom een voorschriftengebied wordt verkleind of juist niet wordt toegepast (zie ook artikel 5.14, lid 3 Bkl). Wanneer er wel voor een voorschriftengebied wordt gekozen, gelden hier dus de aanvullende bouweisen.

Belangrijk hierbij is dat locaties voor zeer kwetsbare gebouwen altijd moeten worden aangewezen als voorschriftengebied als die gebouwen binnen een brand- of explosieaandachtsgebied liggen. Dit geldt overigens niet voor bestaande gebouwen, maar alleen voor nieuwbouw of vervangende bouw. Het aanwijzen van deze verplichte voorschriftengebieden moet de gemeente expliciet doen, dit gebeurt niet automatisch.

Optie 1: Wel werken met (vrijwillige) voorschriftgebieden	Optie 2: Niet werken met (vrijwillige) voorschriftgebieden
De gemeente kan de keuze maken om voorschriftgebieden aan te wijzen. De keuze hangt nauw samen met het gekozen ambitieniveau van het gebied. Maar ook met de aanwezige bescherming, de zelfredzaamheid van de bewoners, etc.	De gemeente kan er ook voor kiezen om geen vrijwillige voorschriftgebieden vast te stellen. Dan zoekt zij de bescherming in andere dan gebouwgebonden eisen. Die keuze moet gemotiveerd worden en aan de gemeenteraad worden voorgelegd. Overigens kan de gemeente er ook voor kiezen voorschriften alleen te laten gelden in bepaalde gebieden, zoals het hele

⁸ Plaatsgebonden risico en aandachtsgebieden.

⁹ In bijlage 1 zijn voorbeelden voor A en B opgenomen.

aandachtsgebied, een deel daarvan, per perceel en zelfs per verdieping.	
Consequenties	Consequenties
Voor nieuwbouw binnen het brand- of explosieaandachtsgebied moeten aanvullende bouweisen worden gesteld (art. 4.90 Bbl). Personen (voor wie extra bescherming relevant is) in gebouwen in voorschriftgebieden zijn beter beschermd. Extra bouweisen zijn kostenverhogend en vergunningverlening kan langer duren.	Personen in nieuwbouw kunnen minder worden beschermd. Bescherming moet dan komen van andere maatregelen dan aanvullende bouweisen. De gemeente moet deze keuze motiveren. Deze keuze zorgt voor lagere bouwkosten en meer flexibiliteit in de ontwerpen.
Advies Het advies is om voorlopig te werken met verplichte voorschriftengebied (zie artikel 5.14 Bkl). Voor de vrijwillige voorschriftengebieden is het raadzaam dat de gemeente zich een helder beeld vormt van de locaties binnen de brand- en explosieaandachtsgebieden waar zij een brand- en/of explosievoorschriftengebied zou kunnen vaststellen¹⁰. Dit besluit moet gebaseerd zijn op duidelijke criteria die juridisch goed onderbouwd zijn en bestand zijn tegen mogelijke juridische toetsing. Hierbij is een nauwe samenhang met de op te stellen beschermingsstrategie essentieel, evenals met de afwegingen rondom het groepsrisico en de locaties waar deze afweging al dan niet wordt toegepast.	

5.4 Beschermen in aandachtsgebieden of ook daarbuiten?

In externe veiligheidsaandachtsgebieden moet rekening worden gehouden met het groepsrisico voor beperkt kwetsbare, kwetsbare en zeer kwetsbare gebouwen en beperkt kwetsbare en kwetsbare locaties (artikel 5.15 Bkl). Rekening houden met het groepsrisico kan inhouden dat er maatregelen getroffen worden om personen in gebouwen en locaties te beschermen. Buiten deze aandachtsgebieden is het rekening houden met het groepsrisico niet verplicht. Echter, de gemeente kan besluiten dat bepaalde activiteiten ook buiten het aandachtsgebied, maar binnen het gebiedstype, ongewenst¹¹ zijn.

Optie 1: Alleen beschermen in aandachtsgebieden	Optie 2: Ook bescherming buiten aandachtsgebieden
In zo'n situatie worden veiligheidsmaatregelen geconcentreerd (aandachtsgebieden) rond risicovolle	Bescherming ook buiten aandachtsgebieden zorgt voor een bredere veiligheidsmarge, waarbij ook omliggende gebieden beter

¹⁰ In bijlage 3 wordt een stappenplan gepresenteerd waarmee de gemeente kan komen tot een besluit om wel of geen vrijwillig voorschriftengebied vast te stellen.

¹¹ Dit kan conflicteren met het onder de Omgevingswet geldende adagium 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties' (ETFAL).

situaties, zoals ‘zware’ industrieterreinen of transportroutes voor gevaarlijke stoffen.	beschermd¹² zijn tegen onvoorziene incidenten of toekomstige uitbreidingen van risicobronnen. Dit verhoogt de algehele veiligheid en biedt robuustere bescherming voor kwetsbare locaties, maar leidt wel tot hogere kosten en striktere beperkingen op ruimtelijke ontwikkelingen. Hierdoor kan de economische en stedelijke groei beperkt worden en ontstaat meer druk op overheden om maatregelen op grotere schaal te handhaven.
Consequenties Met deze optie wordt voldaan aan de opdracht van art. 5.15 Bkl dat rekening moet worden gehouden de kans op overlijden van 10 of meer personen door een calamiteit met gevaarlijke stoffen. Door zich niet te bemoeien met het toekennen van niet-passende functies aan locaties buiten het aandachtsgebied loopt de gemeente de kans om ongewenste verweving van functies te bevorderen. Aan de andere kant biedt deze keuze voordelen in termen van gerichte kostenbesparing en efficiëntere inzet van middelen, waardoor ruimtelijke flexibiliteit behouden blijft buiten deze aandachtsgebieden.	Consequenties De gemeente voorkomt ongewenste verweving van functies. Afwijken met omgevingsvergunning BOPA is mogelijk, tenzij de gemeente afwijken uitsluit. Er zijn geen precedents waar nieuwe strijdige initiatieven zich op kunnen beroepen. Deze keuze komt ten goede aan de evenwichtige toedeling van functies aan locaties.
Advies Onderzoek, benoem en regel hoe bepaalde gebiedstypen (buiten aandachtsgebieden externe veiligheid) zo ‘zuiver’ mogelijk kunnen worden gehouden door ongewenste verweving tegen te gaan. Verbied strijdige activiteiten, en laat eventueel toe met omgevingsvergunning BOPA.	

5.5 Groepsrisico: wel of niet berekenen?

Onder de Omgevingswet is het volgens Bkl niet langer verplicht om het groepsrisico te berekenen, maar het mag nog wel¹³. Als een gemeente ervoor kiest om de bevolking te

¹² ‘Beschermen’ is hier niet zozeer het treffen van maatregelen maar het uitsluiten van niet passende functies in het gebied.

¹³ De Rijksoverheid blijft daarvoor de softwarepakketten voor risicomodellering (SafetiNL, RBM2, Carola) actualiseren en beschikbaar stellen. Opmerking: in de nabije toekomst wordt Safeti-NL ook het voorgeschreven programma voor transport van gevaarlijke stoffen

beschermen door beperkingen op de bevolkingsdichtheid op te leggen (zie artikel 5.15, lid 2, sub b.2 Bkl), is een berekening van het groepsrisico vaak toch noodzakelijk.

De beslissing om het groepsrisico wel of niet te (laten) berekenen moet passen bij het gekozen ambitieniveau. Een gedetailleerde berekening sluit bijvoorbeeld minder goed aan bij een laag ambitieniveau.

Optie 1: Wel groepsrisico berekenen	Optie 2: Geen groepsrisico berekenen
Er zijn verschillende situaties waarin het zinvol kan zijn om het groepsrisico te blijven (laten) berekenen: • De ontwikkeling leidt tot een zeer grote overschrijding van de oriëntatiewaarde van het groepsrisico, of deze is juist minimaal. Een berekening kan helpen om de beslissingen van de gemeente of initiatiefnemers beter te onderbouwen. • De gemeente kan ervoor kiezen om een grens te hanteren, waarbij bij toevoeging van een bepaald aantal personen een groepsrisicoberekening moet plaatsvinden (zie advies). • In situaties waarin het groepsrisico al dicht bij de oriënterende waarde ligt, of deze zelfs overschrijdt. • Wanneer omgevingsplannen een grens stellen aan de oriënterende waarde van het groepsrisico.	Uiteraard kan de gemeente er ook voor kiezen om geen berekening van de hoogte van het groepsrisico te laten uitvoeren. In veel (eenvoudige) gevallen is dat ook begrijpelijk. En er wordt voldaan aan de wettelijke regels.
Consequenties Wanneer wordt gekozen voor het wel berekenen van een groepsrisico ontstaat er een indicatie van de hoogte van het nieuwe groepsrisico bij een ruimtelijk initiatief. Met zo'n indicatie kan de mate van bescherming worden gekozen. Een risicoberekening biedt een goede ondersteuning bij de onderbouwing van het toestaan van ruimtelijke initiatieven; Hoge risico's kunnen beter worden beheerst.	Consequenties Er kunnen plannen zijn waarbij een berekening van het groepsrisico passend is. Uiteraard is het mogelijk om ook zonder een berekening in te schatten dat sprake zal zijn van maatschappelijke ontwrichting bij een calamiteit met gevaarlijke stoffen. Met een berekening van de hoogte van het groepsrisico kan die inschatting worden onderbouwd en kunnen passende beschermende maatregelen worden gekozen.

Advies

Het advies is om de keuze voor een groepsrisicoberekening per situatie af te wegen. Bij een risicoluw gebied, zoals een buitengebied, kan de gemeente afzien van een groepsrisicoberekening omdat het daar minder relevant is. In dichtbevolkte gebieden kan een berekening juist waardevol zijn om de benodigde beschermingsmaatregelen te kiezen. Behalve de aard van de ontwikkeling en het gebiedstype waarbinnen die ontwikkeling plaatsvindt, is het gekozen ambitieniveau ook van belang bij deze afweging. Overweeg het advies in de Nota van Toelichting bij het Bkl om alleen bij een toevoeging van meer dan 100 personen per hectare een berekening van de hoogte van het groepsrisico te laten uitvoeren.

5.6 Aandachtsgebieden: reserveren en uitsluiten? Of niet?

De gemeente kan in het omgevingsplan een bedrijf meer ruimte geven dan het bedrijf op grond van de geldende omgevingsvergunning heeft door ruimte te reserveren voor grotere aandachtsgebieden dan dat op basis van het Bkl is bepaald of is berekend.

Naast dat de gemeente in een omgevingsplan ruimte kan reserveren voor grotere aandachtsgebieden, kan de gemeente er ook voor kiezen gebieden aan te wijzen waar zij geen aandachtsgebieden mogelijk wil maken. Hiermee wordt voorkomen dat (geprojecteerde) te beschermen gebouwen en locaties in de (gereserveerde) aandachtsgebieden van de (nieuwe) activiteit kunnen komen te liggen, waardoor ook geen aanvullende beschermingsmaatregelen getroffen hoeven te worden.

Optie 1: Reserveren of uitsluiten van aandachtsgebieden	Optie 2: Niet reserveren of uitsluiten van aandachtsgebieden
Als de gemeente kiest voor het reserveren of uitsluiten van aandachtsgebieden is dit om verschillende redenen en heeft dit verschillende consequenties.	De gemeente kan ook besluiten niet actief aandachtsgebieden te reserveren of uit te sluiten. Een besluit dat ook gevolgen heeft.
Consequenties Door aandachtsgebieden te reserveren kan de gemeente er voor zorgen dat de milieubelastende activiteit risicovolle activiteiten kan uitbreiden en daarmee kan voldoen aan de groeiambities zonder het omgevingsplan te hoeven wijzigen. Daarnaast kan de gemeente in het omgevingsplan ruimte reserveren voor nieuwe, nog niet concreet voorziene risicovolle activiteiten, door op bepaalde locaties aandachtsgebieden toe te laten terwijl hier geen activiteiten met gevaarlijke stoffen aanwezig zijn, bijvoorbeeld voor de (her)ontwikkeling van een bedrijventerrein.	Consequenties De gevolgen zijn in feite het spiegelbeeld van nevenstaande consequenties bij wél reserveren of uitsluiten. Van tevoren schept de gemeente geen mogelijkheden of belemmeringen voor uitbreiding of vestiging van milieubelastende activiteiten met een EV-risico c.q. de bouw van nieuwe (zeer/beperkt) kwetsbare gebouwen. In feite is het adagium: wie het eerst komt... kleurt het gebied. Verweving van risico's en kwetsbaarheid ligt op de loer. Anderzijds is de gemeente bij deze optie vrij om maatwerk te leveren per initiatief en de ruimte in te richten op het moment dat er initiatieven komen. Plus dat de gemeente

Door op plekken in de gemeente aandachtsgebieden uit te sluiten vergemakkelijkt de gemeente voorgenomen bouwplannen voor (beperkt) kwetsbare gebouwen. In het kader van de Woondeal (Arnhem-Nijmegen) kan dit handig zijn. Reserveren of uitsluiten van aandachtsgebieden geeft duidelijkheid voor zowel inwoners als initiatiefnemers en bedrijven. Andere voordelen zijn dat door deze ruimtelijke regie de gemeente bepaalde voorwaarden kan stellen aan milieubelastende activiteiten met EV-risico's. Plus dat verweving van risicovol en kwetsbaar gebied wordt voorkomen.	minder tijd aan dit onderwerp hoeft te besteden. Het omgevingsplan hoeft niet te worden aangepast.
Advies Er is hier geen eenduidig advies. In het beste geval biedt de gemeentelijke omgevingsvisie aanknopingspunten voor de ene dan wel de andere optie. Het is dan ook aan de gemeente zelf om een keus te maken over het wel of niet reserveren en uitsluiten van aandachtsgebieden externe veiligheid.	

5.7 Planregels externe veiligheid: open of gesloten normen?

In het definitieve omgevingsplan moeten gemeenten planregels opnemen met betrekking tot o.a. externe veiligheid. Planregels kunnen (beleids)normen bevatten die gesloten of open van aard zijn.

Optie 1: Gesloten normen	Optie 2: Open normen
Een norm is gesloten indien de norm helder en duidelijk aangeeft wat wel en wat niet is toegestaan. Dus als direct iedereen weet of kan weten wat wordt bedoeld. Een gesloten norm is objectief. Bekend voorbeeld van een gesloten norm is: 'De bouwhoogte van een gebouw mag maximaal tien meter bedragen.' Deze norm biedt geen ruimte voor een nadere interpretatie. Een voorbeeld vanuit externe veiligheid: de contour van het plaatsgebonden risico van 10^{-6} van een risicovolle activiteit mag niet buiten de grens komen van het perceel waar die activiteit wordt verricht. Punt.	Een open norm in een planregel heeft nadere invulling om op de feitelijke situatie te worden toegepast. Bij een open norm is wel ruimte voor een nadere interpretatie. Bij planregels met open normen kan de gemeente het bestuurlijk ongewenst vinden om al bij de vaststelling van een omgevingsplan de eindsituatie te schetsen. Er wordt dan niet bepaald dat bijvoorbeeld een nieuwgebouwd kwetsbaar gebouw in een aandachtsgebied is toegelaten. Er zal dus op een andere manier moeten worden bepaald of een ontwikkeling is toegestaan, bijvoorbeeld door met onderzoek aan te tonen dat een voldoende veiligheidsniveau wordt behaald, of er sprake is van een

	verantwoorde groepsrisicowaarde of voldoende bluswater en bereikbaarheid voor de hulpdiensten. Het omgevingsplan kan een activiteit of functie in een bepaald gebiedstype toelaten met omgevingsvergunning voor een OPA, maar daar voorwaarden (vanuit beleidsregels externe veiligheid) aan verbinden. Ook bij een omgevingsvergunning voor een BOPA zijn zulke voorwaarden mogelijk. De Raad van State heeft bepaald dat zulke voorwaarden ‘voldoende concreet en objectief begrensd’ moeten zijn. Er is in de beleidsregels waar de voorwaarden uit voort komen geen ruimte meer voor nadere afwegingen.
Consequenties Met zulke concrete (gesloten) regels geeft een gemeente direct – zonder nadere afweging – aan hoe het deze beleidsregel toepast en wat wel en niet is toegestaan. Het is direct duidelijk wat wel en niet is toegestaan en welke voorwaarden daarvoor gelden. Verder: als de wet- en regelgeving en/of het beleid verandert dan moet ook het omgevingsplan worden aangepast. Tenslotte: tenzij een BOPA uitkomst biedt, kan er bij gesloten normen weinig sprake zijn van flexibiliteit.	Consequenties Planregels met open normen die gebaseerd zijn op heldere beleidsregels¹⁴ zorgen er voor dat al in een vroeg stadium externe veiligheid als een ‘ontwerpvariabele’ wordt betrokken in plannen. Er is meer afwegingsruimte en flexibiliteit mogelijk. Dit leidt tot maatwerk. Beleidsregels kunnen worden aangepast zonder het omgevingsplan aan te passen. Opnemen van alle voorwaarden externe veiligheid in het omgevingsplan komt de leesbaarheid van dat plan niet ten goede.
Advies Volsta waar mogelijk met de huidige aanpak van gesloten normen en voorwaarden. Onderzoek of en zo ja, in welke gevallen er voordelen zijn van open normen (nadere afweging). Werk vervolgens die gevallen uit in beleidsregels externe veiligheid. Betrek daarbij initiatiefnemers en ontwikkelaars.	

¹⁴ Bij een open norm is het vaak wenselijk om te werken met beleidsregels. Dit waarborgt een consistente toepassing van de open norm bij bijvoorbeeld de vergunningverlening of het verlenen van maatwerk. Ook voorkomen beleidsregels dat het bevoegd gezag steeds opnieuw een dragende motivering voor het besluit moet leveren. Voor de motivering van een besluit kan het bevoegd gezag namelijk volstaan met een verwijzing naar de beleidsregels (artikel 4:82 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb)).

5.8 Veiligheidszones rondom gemeentelijke/provinciale wegen

Op nationaal niveau heeft het Rijk gekozen voor een Basisnet voor het vervoer van gevaarlijke stoffen over weg, water en spoor. Langs zulke vervoersassen lopen werkingsgebieden van externe veiligheid die harde ruimtelijke beperkingen (plaatsgebonden risico) met zich mee kunnen brengen. Of waarbinnen het groepsrisico moet worden beschouwd en verantwoord (aandachtsgebieden).

Er zijn ook andere wegen dan de Basisnetroutes waarover gevaarlijke stoffen worden vervoerd. Denk aan provinciale wegen en gemeentelijke wegen¹⁵. Deze wegen hebben geen werkingsgebied zoals de Basisnetroutes.

Provincie en gemeente kunnen er voor kiezen om langs hun wegen – waarover vaak en veel gevaarlijke stoffen worden vervoerd – een eigen werkingsgebied vast stellen, gelijkend op de aandachtsgebieden van het Basisnet. Binnen die werkingsgebieden geldt dezelfde systematiek als binnen de aandachtsgebieden. Deze keuze dient dan wel in het omgevingsplan te zijn geborgd.

Optie 1: Wel veiligheidszones langs gemeentelijke/provinciale wegen	Optie 2: Geen veiligheidszones langs gemeentelijke/provinciale wegen
Consequenties	Consequenties
Bij deze keuze draagt de gemeente c.q. provincie ¹⁶ bij aan de veiligheid van personen in gebouwen binnen werkingsgebieden externe veiligheid. Daartegenover staat dat gebruik van de ruimte in deze werkingsgebieden niet zonder nadere toets van externe veiligheid mogelijk is. Het is niet aannemelijk dat plannen zullen sneuvelen vanwege harde belemmeringen door het plaatsgebonden risico. Groepsrisicoachtige beschouwingen zijn wel te verwachten. Voorschriftengebieden lijken vooralsnog niet mogelijk.	Hier zien we het spiegelbeeld van de eerste optie: minder bescherming van personen in gebouwen in werkingsgebieden en gebruik van de ruimte zonder nadere toets externe veiligheid.

¹⁵ Bij gemeentelijke wegen kan sprake zijn van routing van het vervoer van gevaarlijke stoffen: er mogen slechts aangewezen wegen worden gebruikt. Bij (noodgedwongen) afwijken van deze wegen moet de gemeente ontheffing van de routing verlenen.

¹⁶ De provincie is niet rechtstreeks bevoegd voor het gebruik van de ruimte. Daarom dient de provincie goed te overleggen met gemeenten over een eventuele provinciale wens om langs provinciale wegen werkingsgebieden externe veiligheid vast te stellen.

Advies

Onderzoek eerst of sprake is van provinciale of gemeentelijke wegen waarover gevaarlijke stoffen worden vervoerd. En zo ja, of de intensiteit van het vervoer c.q. de aard van de stoffen (en bijbehorende risico's) zodanig is dat het aanwijzing van een werkingsgebied rechtvaardigt. Een volgende stap is de keus om deze gebieden wel of niet aan te wijzen. Genoemde consequenties kunnen daarbij behulpzaam zijn.

5.9 Bruidsschat externe veiligheid

De gemeente heeft bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet een aantal regels over het onderwerp externe veiligheid in het tijdelijk deel van het omgevingsplan gekregen. Deze regelset wordt de bruidsschat genoemd¹⁷. Voor externe veiligheid gaat het over de volgende onderwerpen:

- a. Uitzonderingen op vergunningvrij bouwen (artikel 22.39)
- b. Specifieke zorgplicht (artikel 22.44)
- c. Traditioneel schieten (artikel 22.229)
- d. Omgevingsvergunning opslaan propaan of propeen (artikel 22.262)
- e. Omgevingsvergunning tanken met LPG (artikel 22.263)

Vanaf het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet, kunnen gemeenten met de bruidsschatbepalingen aan de slag. Ze kunnen de bepalingen van het tijdelijke deel wijzigen en overzetten naar het nieuwe deel van het omgevingsplan.

Gemeenten kunnen de regels behouden, schrappen of aanpassen. Hiervoor gelden een aantal voorwaarden. De gemeente moet bijvoorbeeld rekening houden met de instructieregels uit het Bkl die het Rijk aan gemeenten stelt.

Bruidsschat externe veiligheid

Consequenties

Gezien de vele consequenties van de keuzemogelijkheden bij punten a. t/m e. volstaan we onderstaand met het ODRA-advies.

¹⁷ Zie hierover de informatie op IPLO: [Externe veiligheid en de bruidsschat | Informatiepunt Leefomgeving](#)

Advies

Bij punt a. (Uitzonderingen op vergunningvrij bouwen) lijkt in feite de keuzevrijheid beperkt: om te voorkomen dat vergunningvrij wordt gebouwd binnen harde EV-contouren (Plaatsgebonden risico, veiligheidsafstand, belemmerde stroken) zou de gemeente hier voor moeten kiezen. Hetzelfde geldt voor de bruidsschat bij punt b. (Specifieke zorgplicht). Punt c. (Traditioneel schieten) komt naar verwachting niet vaak voor bij gemeenten. De keuze bij punten d. en e. zal vooral afhankelijk zijn van het gebiedstype en de bijbehorende ambitie van de gemeente. Op bedrijventerreinen en industriegebieden zou (waar een keuze mogelijk is!) volstaan kunnen worden met een systeem van melden. In gebieden voor kwetsbaarheid zoals woongebieden zou de gemeente kunnen kiezen voor een systeem van vergunningen bij opslag van propaan en propeen of tanken LPG.

5.10 Mensen beschermen in aandachtsgebieden: binnen gebouwen of ook daarbuiten?

Belangrijk binnen het vernieuwde Rijksbeleid externe veiligheid is om personen in (zeer/beperkt) kwetsbare gebouwen in aandachtsgebieden te beschermen tegen de effecten van een calamiteit met gevaarlijke stoffen. Maar het Bkl (zie bijlage VI) spreekt ook over (beperkt) kwetsbare locaties. Daar zijn mensen niet in gebouwen aanwezig en dus geheel onbeschermd tegen de genoemde effecten. Het gaat hier met name over locaties voor evenementen. Er zijn beperkt kwetsbare locaties (tot 5.000 aanwezigen) en kwetsbare locaties (vanaf 5.000 aanwezigen).

In de Omgevingswet ontbreekt een geografische afbakening van het gebied waar zich bij een groot incident met gevaarlijke stoffen nog levensbedreigende gevolgen voor personen buiten kunnen voordoen. Dit gebied is namelijk groter dan de aandachtsgebieden, omdat mensen op locaties buiten niet beschermd zijn door een gebouw. De Omgevingswet vereist echter wel rekening te houden met relevante aspecten van branden, rampen en crises (artikel 5.2 Bkl) op (beperkt) kwetsbare locaties.

Om inzichtelijk te maken in welk gebied zich bij een incident met gevaarlijke stoffen nog levensbedreigende gevolgen voor mensen op locaties buiten kunnen voordoen, kan met zogenaamde attentiegebieden worden gewerkt¹⁸. Attentiegebieden zijn nog niet in de Omgevingswet opgenomen en daarom zijn gemeenten niet wettelijk verplicht om attentiegebieden in visies, programma's en plannen op te nemen¹⁹. Om de veiligheid voor mensen op locaties buiten te verhogen kunnen extra maatregelen binnen attentiegebieden overwogen worden. Dat geldt met name voor gemeenten waar regelmatig grote evenementen plaatsvinden.

¹⁸ Het kan een keus van de gemeente zijn om alleen bij zogenaamde B- en C-evenementen met attentiegebieden te werken. Dit zijn relatief grote evenementen met veel bezoekers. Type A evenementen zijn kleinschalige evenementen. Voorbeelden zijn een optreden, voorstelling op een winkelplein met muziekgeluid, een braderie, of een wandeltocht. Hier zijn attentiegebieden niet het juiste instrument voor.

¹⁹ Let wel: evenementen kunnen ook in gebouwen (met een bijeenkomstfunctie) worden georganiseerd, bijvoorbeeld in een horecagelegenheid of in een gebouwde evenementenlocatie. Dan gelden wél specifieke wettelijke bepalingen. De gemeente Amsterdam biedt hierover informatie aan op haar website. Zie [Checklist voor evenementen in gebouwen - Gemeente Amsterdam](#)

Optie 1: Attentiegebieden opnemen	Optie 2: Geen attentiegebieden opnemen
Een gemeente (met name die waar regelmatig grotere evenementen worden georganiseerd) kan ervoor kiezen om attentiegebieden op te nemen. Daarmee kan de gemeente ook regels voor externe veiligheid opstellen die buiten de aandachtsgebieden gelden. Zo kan ervoor worden gekozen om bepaalde activiteiten in attentiegebieden te verbieden.	Een gemeente zonder regelmatige grotere evenementen kan er voor kiezen om geen attentiegebieden op te nemen.
Consequenties Risico's voor bezoekers van evenementen in de openbare ruimte zijn beter beschermd tegen calamiteiten met gevaarlijke stoffen. Veel risico's worden preventief uitgesloten. Anderzijds kan er minder ruimte beschikbaar zijn om (grotere) evenementen in de buitenruimte te laten plaatsvinden.	Consequenties Geen ruimtelijke beperkingen voor milieubelastende activiteiten die een effect op een evenement kunnen hebben. De evenementenvergunning voor organisator kan worden aangescherpt met eisen vanuit externe veiligheid.
Advies De gemeente moet zich eerst afvragen of ze zodanig veel en regelmatige evenementen organiseert dat dit het vaststellen van attentiegebieden rechtvaardigt. Zo ja, dan wijst ze attentiegebieden (voor evenementen) aan en neemt deze op in het omgevingsplan en in de voorwaarden voor omgevingsvergunningen. Voorafgaand hieraan kan in een omgevingsvisie worden vastgelegd dat er aandacht is voor de risico's van milieubelastende activiteiten, zowel voor mensen in gebouwen als voor mensen op locaties buiten.	

Beschermen: alleen bij nieuwbouw of ook bij nieuw gebruik?

Dit onderwerp is niet een beleidskeuze als de bovenstaande onderwerpen maar biedt toch voldoende aanknopingspunten om er hier iets langer bij stil te staan.

De regels met betrekking tot het beschermen van mensen in zeer kwetsbare, beperkt kwetsbare of kwetsbare gebouwen moeten altijd worden nageleefd bij nieuwbouw van deze gebouwen. In sommige gevallen zijn ook (extra) bouweisen vereist om deze bescherming te garanderen. Er zijn ook situaties denkbaar waarbij een functie van een bestaand gebouw verandert en een gebouw in een andere categorie van kwetsbaarheid valt te classificeren, bijvoorbeeld dat deze van beperkt kwetsbaar naar kwetsbaar gaat. Hoe moeten we dan met het groepsrisico omgaan?

Is artikel 5.15 Bkl (groepsrisico) ook van toepassing bij een functiewijziging van niet kwetsbaar naar wél kwetsbaar bestaand gebouw in een aandachtsgebied?

In het artikel wordt niets gezegd over de status van het gebouw waarvoor het groepsrisico moet worden beschouwd. Het gaat zowel over nieuwbouw als bestaande bouw. Dus ook bij een functiewijziging van een bestaand gebouw (in een aandachtsgebied) van bijvoorbeeld beperkt kwetsbaar (kantoren) naar kwetsbaar (appartementen) moet het groepsrisico worden beschouwd.

Als de functiewijziging volgens het tijdelijk deel van het omgevingsplan (=bestemmingsplan) is toegelaten, dan is beschouwing van het groepsrisico niet nodig (dan is dat immers al eerder voor het bestemmingsplan afgewogen). In de overgangsperiode (tot 2032) is sprake van eerbiedigende werking van bestemmingsplanregels die de ontwikkeling vòòr de inwerkingtreding van de Omgevingswet toelieten²⁰. Echter, op het moment dat het ‘oude’ bestemmingsplan wordt vervangen door het nieuwe omgevingsplan, vervalt de eerbiedigende werking.

Als het omgevingsplan de functiewijziging niet toelaat is een omgevingsvergunning voor buitenplanse omgevingsplanactiviteit²¹ BOPA nodig. In dit geval moet rekening gehouden worden met de in het Bkl opgenomen instructieregels voor externe veiligheid²².

Voor een omgevingsvergunning voor een (binnenplanse) omgevingsplanactiviteit (OPA) geldt hier het volgende. Alleen als in het omgevingsplan is bepaald dat het is verboden deze functiewijziging zonder omgevingsvergunning te verrichten, wordt de omgevingsvergunning verleend als de functiewijziging niet in strijd is met de regels die in het omgevingsplan zijn gesteld over het verlenen van de omgevingsvergunning²³. Die regels kunnen bepalen dat het vereist is om het groepsrisico te beschouwen.

²⁰ Zie artikel 5.15a Bkl.

²¹ Een binnenplanse omgevingsplanactiviteit (OPA) is een activiteit die voldoet aan de regels in het omgevingsplan, maar waar toch een vergunningplicht voor geldt. Voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA) moet het gaan om een activiteit in strijd is met het omgevingsplan, waarvoor een omgevingsvergunning nodig is.

²² Zie artikel 8.0b lid 1 onder a, Bkl

²³ Zie artikel 8.0.a lid 1, Bkl.

6. Van advies naar uitvoering

Op basis van bovenstaande informatie gaat ODRA graag in gesprek met gemeenten over een eventuele toelichting en welke keuzes de voorkeur van de gemeenten hebben. Uit dergelijke gesprekken komt een algemene lijn hoe een gemeente wil omgaan met externe veiligheid in het omgevingsplan.

Als een gemeente dit wil kan ODRA assisteren bij het uitwerken van deze keuzes in planregels voor het omgevingsplan. ODRA zal voortdurend met gemeenten in gesprek blijven over eventuele vragen en de uitwerking in de praktijk. Dit zal zijn in individuele gesprekken per gemeente, maar ook in het platform externe veiligheid. Op deze manier kunnen verschillende gemeenten ook van elkaars ervaring blijven leren.

7. Bijlage

BIJLAGE 1 – voorbeeld van gebiedsgerichte ambities rond toelaatbaarheid milieubelastende activiteiten met EV-risico's en nieuwe zeer-, beperkt- en kwetsbare gebouwen en nieuwe beperkt- en kwetsbare locaties in aandachtsgebieden.

Figuur 10 (onderstaand): Onderdeel A – voorbeeld van gebiedsgerichte ambities rond vestiging of uitbreiding van milieubelastende activiteiten met externe veiligheidsrisico's. Bron: ODRU.

Gebiedstypen	Uitbreiding of vestiging risicovolle activiteit	Plaatsgebonden risicocontour 10 ⁻⁶	Aandachtsgebieden
Bedrijventerrein (zware risicovolle activiteiten)	Toegestaan	Tot eigen perceelgrens of over openbaar groen, water of weg.	Tot grens of over openbaar groen, water, weg of ander bedrijventerrein.
Bedrijventerrein (lichte risicovolle activiteiten)	Toegestaan, mits het geen zware risicovolle activiteit is		Voor wel/niet beschermen van <u>bestaande</u> (beperkt) kwetsbare gebouwen <u>van derden</u> op dit bedrijventerrein heeft gemeente beleidsvrijheid.
Bedrijventerrein (geen risicovolle activiteiten)	Niet toegestaan, tenzij het een risicovolle activiteit is die noodzakelijk is voor het functioneren van het terrein of gebied		Beleidsvrijheid rond reserveren / uitsluiten aandachtsgebieden
Landelijk gebied			
Verblijfsgebieden (wonen, werken, recreëren, etc.)			

Figuur 11 (onderstaand): Onderdeel B – voorbeelden²⁴ van gebiedsgerichte ambities rond toelaatbaarheid van nieuwe zeer-, beperkt- en kwetsbare gebouwen en nieuwe beperkt- en kwetsbare locaties in aandachtsgebieden: niet, wel of onder welke voorwaarden.

Gebiedstype	Nieuwe activiteiten met externe veiligheidsrisico's	Nieuw kwetsbare functies binnen brand- en explosieaandachtsgebieden			Plaatsgebonden Risico (PR) 10 ⁻⁶ / jaar
		Zeer kwetsbare gebouwen	Kwetsbare gebouwen en locaties	Beperkt kwetsbare gebouwen en locaties	Nieuwe zeer kwetsbare gebouwen en (beperkt) kwetsbare gebouwen en locaties
WOONGEBIEDEN		<u>Brandaandachtsgebied</u>	<u>Brandaandachtsgebied</u>	<u>Brandaandachtsgebied</u>	
Niveau Optimaal	Nieuwe activiteiten met externe veiligheidsrisico's zijn niet toegestaan. NB: functionele binding conform artikel 5.5 Bkl.	Nieuwe zeer kwetsbare gebouwen, functies zijn niet toegestaan.	Nieuwe kwetsbare gebouwen, locaties, functies zijn niet toegestaan.	Nieuwe beperkt kwetsbare gebouwen, locaties, functies zijn met omgevingsvergunning toegestaan, mits aangetoond is dat is voldaan aan de voorwaarden van het Afwegingskader Externe Veiligheid.	Zeet kwetsbare gebouwen en (beperkt) kwetsbare gebouwen en locaties zijn niet toegestaan. NB: functionele binding conform artikel 5.5 Bkl.
Niveau Optimaal		<u>Explosieaandachtsgebied</u>	<u>Explosieaandachtsgebied</u>	<u>Explosieaandachtsgebied</u>	
		Nieuwe zeer kwetsbare gebouwen, functies zijn niet toegestaan.	Nieuwe kwetsbare gebouwen, functies zijn niet toegestaan.	Nieuwe beperkt kwetsbare gebouwen, locaties, functies zijn met omgevingsvergunning toegestaan, mits aangetoond is dat is voldaan aan de voorwaarden van het Afwegingskader Externe Veiligheid.	
²⁴ Woongebieden, bedrijvigheid en landelijk gebied.					



Gebiedstype	Nieuwe activiteiten met externe veiligheidsrisico's	Nieuw kwetsbare functies binnen brand- en explosieaandachtsgebieden			Plaatsgebonden Risico (PR) 10 ⁶ / jaar
		Zeer kwetsbare gebouwen	Kwetsbare gebouwen en locaties	Beperkt kwetsbare gebouwen en locaties	Nieuwe zeer kwetsbare gebouwen en (beperkt) kwetsbare gebouwen en locaties
BEDRIJFVIGHEID		<u>Brandaandachtsgebied</u>	<u>Brandaandachtsgebied</u>	<u>Brandaandachtsgebied</u>	PR 10 ⁶ / jaar
Niveau Basis	Nieuwe activiteiten met externe veiligheidsrisico's zijn met omgevingsvergunning toegestaan, mits aangetoond is: - dat de plaatsgebonden risico contour 10⁶ binnen de begrenzing blijft van de locatie waar een activiteit wordt verricht of valt over gronden met bestemming openbaar gebied; - of en zo ja, welke maatregelen aan de risicobron(nen) zullen worden genomen om het risico te verkleinen; - hoe de zelfredzaamheid van personen en bestrijdbaarheid van het incident zal worden geborgd.	Nieuwe zeer kwetsbare gebouwen, functies zijn niet toegestaan.	Ja, mits. Toelaten onder voorwaarden.	Ja, mits. Toelaten onder voorwaarden.	Zeet kwetsbare gebouwen en kwetsbare gebouwen en locaties zijn niet toegestaan. Beperkt kwetsbare gebouwen en locaties zijn onder voorwaarden toegestaan. <i>NB: functionele binding conform artikel 5.5 Bkl.</i>
Niveau Basis		<u>Explosieaandachtsgebied</u>	<u>Explosieaandachtsgebied</u>	<u>Explosieaandachtsgebied</u>	
		Nieuwe zeer kwetsbare gebouwen, functies zijn niet toegestaan.	Ja, mits. Toelaten onder voorwaarden.	Ja, mits. Toelaten onder voorwaarden.	

Gebiedstype	Nieuwe activiteiten met externe veiligheidsrisico's	Nieuw kwetsbare functies binnen brand- en explosieaandachtsgebieden			Plaatsgebonden Risico (PR) 10 ⁶ / jaar
		Zeet kwetsbare gebouwen	Kwetsbare gebouwen en locaties	Beperkt kwetsbare gebouwen en locaties	Nieuwe zeer kwetsbare gebouwen en (beperkt) kwetsbare gebouwen en locaties
LANDELIJK GEBIED		<u>Brandaandachtsgebied</u>	<u>Brandaandachtsgebied</u>	<u>Brandaandachtsgebied</u>	PR 10 ⁶ / jaar
Niveau Goed	Nieuwe activiteiten met externe veiligheidsrisico's zijn niet toegestaan, tenzij aangetoond is: - dat de plaatsgebonden risico contour 10⁶ binnen de begrenzing blijft van de locatie waar een activiteit wordt verricht of valt over gronden met bestemming openbaar gebied; - of en zo ja, welke maatregelen aan de risicobron(nen) zullen worden genomen om het risico te verkleinen; - hoe de zelfredzaamheid van personen en bestrijdbaarheid van het incident zal worden geborgd.	• Nieuwe zeer kwetsbare gebouwen, functies zijn niet toegestaan. Bij buisleidingen: <u>Binnen 100% letaliteit</u> - Niet toegestaan <u>Binnen 99-1% letaliteit</u> - Nee, tenzij. Toegestaan onder voorwaarden.	• Nee, tenzij. Toegestaan onder voorwaarden. Bij buisleidingen: <u>Binnen 100% letaliteit</u> - Nee, tenzij. Toegestaan onder voorwaarden. <u>Binnen 99-1% letaliteit</u> - Ja, mits. Toegestaan onder voorwaarden.	• Ja, mits. Toegestaan onder voorwaarden. Bij buisleidingen: <u>Binnen 100% letaliteit</u> - Ja, mits. Toegestaan onder voorwaarden. <u>Binnen 99-1% letaliteit</u> - Ja, mits. Toegestaan onder voorwaarden.	Zeet kwetsbare gebouwen en kwetsbare gebouwen en locaties zijn niet toegestaan. Beperkt kwetsbare gebouwen en locaties zijn onder voorwaarden toegestaan. <i>NB: functionele binding conform artikel 5.5 Bkl.</i>
		<u>Explosieaandachtsgebied</u>	<u>Explosieaandachtsgebied</u>	<u>Explosieaandachtsgebied</u>	
		• Nieuwe zeer kwetsbare gebouwen, functies zijn niet toegestaan.	• Nee, tenzij. Toegestaan onder voorwaarden.	• Ja, mits. Toegestaan onder voorwaarden.	

BIJLAGE 2 – toelichting voorwaarden uit bijlage 1: het afwegingskader externe veiligheid

Bij gebiedsgerichte ambities van externe veiligheid ligt het voor de hand dat gemeenten voorwaarden stellen voor het uitsluiten (nee, tenzij) of toelaten (ja, mits) van activiteiten en functies in bepaalde gebieden (gebiedstypen). Zulke voorwaarden van (B)OPA's maken dan deel uit van een afwegingskader waarmee gemeenten consistent en transparant functies evenwichtig toedelen aan locaties. Onderstaand de voorwaarden van het afwegingskader externe veiligheid voor 1) (zeer/beperkt) kwetsbare gebouwen en 2) milieubelastende activiteiten met externe veiligheidseffecten.

We merken op dat het afwegingskader milder kan worden geïnterpreteerd als sprake is van een 'ja, mits' situatie dan bij een initiatief dat valt onder een 'nee, tenzij' beoordeling.

Afwegingskader externe veiligheid voor toelaatbaarheid van (zeer/beperkt) kwetsbare gebouwen in aandachtsgebieden.	
1. Aantonen waarom de ontwikkeling niet buiten het aandachtsgebied kan komen.	Het vernieuwde beleid externe veiligheid gaat er van uit dat mensen in gebouwen buiten aandachtsgebieden voldoende veilig zijn. En dat daarom een beschouwing van het groepsrisico niet nodig is. Zie ook artikel 5.15, lid 2 sub a Bkl. Keuzes uit de omgevingsvisie kunnen volstaan om aan deze voorwaarde te voldoen.
2. Aantonen welke bestaande bescherming al aanwezig is en of deze voldoende is.	Aarden wallen, opvanggoten voor brandbare vloeistoffen, obstakelvrije vluchtwegen, voldoende bluswater, een tussenliggend gebouw dat afschermt, etc. Het zijn allemaal voorbeelden van bestaande veiligheidsmaatregelen die personen in nieuwe situaties kunnen beschermen. Er dient wel te worden aangetoond dat zulke voorzieningen nog passend zijn in geval van toevoeging van aantallen personen in het aandachtsgebied.
3. Aantonen welke aanvullende veiligheidsmaatregelen (inclusief eventueel voorschriftengebied) zullen worden getroffen als bestaande bescherming onvoldoende is.	Als het antwoord op de bovenstaande vraag duidelijk maakt dat extra veiligheidsmaatregelen nodig zijn, dan moet worden aangetoond welke extra maatregelen zullen worden getroffen. Het kan dan ook gaan over extra eisen aan het gebouw (alléén bij nieuwbouw) die worden opgelegd via een vast te stellen brand- of explosievoorschriftengebied.

4. Aantonen hoe de zelfredzaamheid van personen en bestrijdbaarheid van het incident is geborgd.	Om zichzelf in geval van een calamiteit met gevaarlijke stoffen te kunnen redden moeten personen aan bepaalde eigenschappen voldoen. Denk aan: leeftijd, mate van mobiliteit, bekend met risico's en wat te doen als..., bekend met omgeving en vluchtwegen, NL-Alert geactiveerd, etc. De kwaliteit van de bestrijdbaarheid van de calamiteit wordt bepaald door o.a. bereikbaarheid, bluswater, opstelplaats, opkomsttijd van de hulpdiensten.
--	--

Afwegingskader externe veiligheid voor toelaatbaarheid van milieubelastende activiteiten met externe veiligheidseffecten.

1. Aantonen dat de plaatsgebonden risico contour 10^{-6} binnen de begrenzing ligt van de locatie waar een activiteit wordt verricht. Of valt over gronden met bestemming openbaar gebied.	Als de plaatsgebonden risico contour 10^{-6} ligt op het gebied van een ander (bedrijf) dan kan die ander worden beperkt in zijn rechten. Immers, binnen de genoemde contour mogen geen kwetsbare gebouwen voorkomen of zijn geprojecteerd. Beperkt kwetsbare gebouwen of locaties zijn onder voorwaarden toegestaan binnen deze contour. Als deze situatie onvermijdelijk is dient de ander (andere bedrijf) te worden betrokken bij de omgevingsvergunning. Vroeger werd zo'n situatie 'geregeld' met een dubbelbestemming maar onder de Omgevingswet moet sprake zijn van het benoemen van de kwestie als een 'nevengebruiksfunctie'.
2. Aantonen welke maatregelen aan de risicobron(nen) zullen worden genomen om het risico te verkleinen.	Voorschrijven van BBT (Best Beschikbare Technieken) in de omgevingsvergunning is in feite het maximale dat het bevoegd gezag aan een bedrijf (Mba) mag opleggen. In sommige gevallen echter mag meer ²⁵ . Dan is sprake van BBT+ voorschriften.
3. Aantonen hoe de zelfredzaamheid van personen ²⁶ en bestrijdbaarheid van het incident is geborgd.	Om zichzelf in geval van een calamiteit met gevaarlijke stoffen te kunnen redden moeten personen aan bepaalde eigenschappen

²⁵ In het artikelen 8.10, 8.10a (specifiek EV) en 8.30, Bkl. Onder voorwaarden kan de specifieke zorgplicht in combinatie met maatwerkvoorschriften uitkomst bieden. Tenslotte wijze we op de voorschriften uit de zogenaamde reeks van PGS-bladen (publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen).

²⁶ Personen buiten het bedrijf. Voor personen binnen het bedrijf gelden de regels van de Arbowetgeving.

	voldoen. Denk aan: leeftijd, mate van mobiliteit, bekend met risico's en wat te doen als..., bekend met omgeving en vluchtwegen, NL-Alert geactiveerd, etc. De kwaliteit van de bestrijdbaarheid van de calamiteit wordt bepaald door o.a. bereikbaarheid, bluswater, opstelplaats, opkomsttijd van de hulpdiensten.
--	--

BIJLAGE 3 – Stappenplan bepalen / aanwijzen vrijwillig voorschriftengebied

Overwegen aanvullende bescherming na antwoorden op volgende vragen:	
1. Wat is de aard van het gevaar?	De effecten van calamiteiten met gevaarlijke stoffen worden verdeeld in drie scenario's: brand, explosie, gifwolk of een combinatie.
2. Wat is het te verwachten verloop van het scenario?	Een langzaam verloop van een scenario geeft mensen meer tijd om te vluchten/evacuatie. Een snel verloop kan wijzen op de noodzaak van schuilen/dekking zoeken.
3. Welk handelingsperspectief hebben de aanwezigen?	De aard van het gevaar en het verloop van het scenario zijn belangrijk voor het handelingsperspectief van personen: dekking zoeken/schuilen of vluchten (inclusief ontruimen en evacueren).
4. Wat zijn de karakteristieken van de te verwachten personen?	Denk aan: leeftijd, mobiliteit, wakker of niet, bekend met risico's en handelingsperspectief, bekend met omgeving, bekend met vluchtwegen, rampenoefeningen gedaan, NL-Alert geactiveerd, etc.
5. Hoeveel personen moeten naar verwachting worden beschermd?	Deze vraag is van belang voor het bepalen van de 'capaciteit' van de maatregel: 500 mensen vragen om meer schuil- en vluchtcapaciteit dan 50 mensen.
6. Hoe lang moeten de personen worden beschermd?	Keuze van maatregelen moet rekening houden met het antwoord op deze vraag. Hoe lang moeten mensen veilig kunnen schuilen of dekking zoeken? En hoe lang kan men nog veilig vluchten?
7. Welke bescherming is reeds aanwezig?	In het verleden kunnen al besluiten zijn genomen over bescherming tegen gevaren van andere activiteiten. Denk aan vergunningvoorschriften voor bijvoorbeeld een LPG-tankstation: passende venstertijden, tankwagen is BR, maximering van de doorzet. Ook is het mogelijk dat de bestaande openbare ruimte bescherming biedt: de aanwezigheid van voldoende vluchtroutes of dekkings- en schuilmogelijkheden, een bestaande wal, een tussenliggend gebouw dat afschermt, etc.

8. Kan het incident effectief worden bestreden?	Denk aan o.a. bereikbaarheid, bluswater, opstelplaats, opkomsttijd. Dit aspect ligt bij de Veiligheidsregio. Denk aan de relatie met het Beleidsplan van de Veiligheidsregio.
9. Zijn/worden personen geïnformeerd over het mogelijke gevaar en handelingsperspectief?	Het gaat hier over risicocommunicatie. Hoe gaat de gemeente werk? Actief, passief? Wijzen op de Risicokaart? Of actief maatwerk?
10. Weten personen op tijd wat zij moeten doen?	Hoe snel kunnen personen die een risico lopen worden gealarmeerd? Gebruikt men de alarmering door WAS-masten, of door berichten via het netwerk van NL-Alert? Of anders?

De antwoorden op bovenstaande vragen zouden gemeenten moeten helpen bij het bepalen van nut & noodzaak van een (vrijwillig) brand- en/of explosie voorschriftengebied, waarbinnen aanvullende bouweisen gelden voor ieder nieuw bouwwerk.