

INVLOED EXTERNE VEILIGHEID OP M.E.R.

EXTERNE VEILIGHEID
IN BEWEGING

De vuurwerkram্প in Enschede is alweer twaalf jaar geleden. Sindsdien zijn er veel ontwikkelingen geweest op het gebied van externe veiligheid. Een belangrijke mijlpaal was de inwerkingtreding van het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi) in 2004. Vanaf toen is er door bedrijven en overheid hard gewerkt aan het inbedden van externe veiligheid in ruimtelijke planprocessen en m.e.r.-procedures. En dat is nodig ook, want als hiermee niet goed rekening wordt gehouden vormt externe veiligheid een struikelblok bij de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Zorgvuldig handelen is dus vereist. In dit artikel worden in vogelvlucht de belangrijkste ontwikkelingen en de gevolgen voor de m.e.r.-praktijk voor u op een rij gezet.

Simone van Dijk en Christiaan Soer

Externe veiligheidsbeleid

Het externe veiligheidsbeleid is volop in beweging. Sinds de inwerkingtreding in 2004 is het Bevi inmiddels alweer een aantal keer aangepast. Op 1 januari 2011 is daar het Besluit externe veiligheid buisleidingen (Bevb) bijgekomen en in 2013 volgt naar verwachting het Besluit externe veiligheid transportroutes (Bevt) dat de huidige Circulaire risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen zal vervangen. Met deze drie regelingen ontstaat een samenhangend geheel van regels die het aspect externe veiligheid in de besluitvorming een plaats geven. De genoemde besluiten stellen niet alleen eisen aan het bevoegd gezag in het kader van de ruimtelijke ordening of omgevingsvergunningverlening (milieu), maar ook aan de exploitanten van risicovolle inrichtingen en buisleidingen.

Deze wet- en regelgeving stelt eisen aan de inrichting van het gebied rondom de risicobronnen via het plaatsgebonden risico. Daarnaast is in de meeste gevallen ook het groepsrisico maatgevend en is een verantwoording van het groepsrisico door het bevoegd gezag een voorwaarde, waarbij tijdig alle partijen worden betrokken.

Belangrijk is te beseffen dat het onderwerp externe veiligheid – anders dan bijvoorbeeld geluid of bodem – een relatief nieuw milieuonderwerp is. Pas na het NMP 4 is de beleidsontwikkeling in een stroomversnelling gekomen, destijds werd nog van een transitie gesproken. Natuurlijk droegen ook de lessen die getrokken konden worden uit het onderzoek naar de vuurwerkram্প in Enschede daartoe bij.

Calamiteiten en incidenten

Sinds de vuurwerkram্প in Enschede hebben zich in Nederland geen grote externe veiligheidsrampen met (veel) dodelijke slachtoffers meer voorgedaan. Toch laten calamiteiten zoals de brand bij Chemiepack in januari 2011, de recente stillegging van de activiteiten van Oddfjell en diverse (bijna) ongevallen met tankauto's zien dat permanente aandacht voor activiteiten met gevaarlijke stoffen nodig is. Het is zaak kritisch te blijven kijken naar de potentiële risico's van activiteiten met gevaarlijke stoffen en de wenselijkheid of noodzaak van nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen in de omgeving ervan. Maar er moet ook gekeken worden naar mogelijke maatregelen om processen veiliger te maken en potentiële effecten van een calamiteit te verkleinen.

Inmiddels ligt er een beleidsevaluatie van het groepsrisico, die is uitmond in het zogenaamde Verbeterprogramma groepsrisico. Dit is nog in

DE AUTEURS

Simone van Dijk (06 15093048, simone.van.dijk@rhdhv.com) is senior adviseur externe en integrale veiligheid bij Royal HaskoningDHV. Christiaan Soer (088 3483256, christiaan.soer@rhdhv.com) is senior juridisch adviseur bij Royal HaskoningDHV.



uitvoering en zal naar verwachting vooral handvatten opleveren voor de uitvoering van het externe veiligheidsbeleid in de praktijk.

Juridische ontwikkelingen

Recent hebben er belangrijke juridische ontwikkelingen binnen het aandachtsveld externe veiligheid plaatsgevonden en andere zijn op de middellange termijn in het vooruitzicht gesteld. Zo vallen sinds kort ondergrondse opslagen voor gevaarlijke stoffen onder het Bevi. Voor de nabije toekomst is de Structuurvisie buisleidingen van belang die op 12 oktober door de minister-raad is geaccepteerd en aan beide Kamers is gezonden. De Structuurvisie maakt dat gemeenten in hun ruimtelijke ordening ruimte moeten reserveren voor buisleidingen en buisleidingenstroken van nationaal belang.

De Circulaire Risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen is tweemaal aangepast – in 2009 (binnenwateren en weg) en 2012 (spoor) - vooruitlopend op de inwerkingtreding het Basisnet. Met het Bouwbesluit 2012 werd een wettelijke basis van kracht om in het plasbrandaandachtsgebied of veiligheidszones rond basisnettransportroutes bouwkundige maatregelen te kunnen eisen. De uitwerking bij ministeriële regeling moet nog plaatsvinden.

Het genoemde Besluit externe veiligheid transportroutes (Bevt) dat naar verwachting in 2013 in werking zal treden richt zich tot het bevoegd gezag ruimtelijke ordening en niet tot de beheerders van infrastructuur. Dit betekent dat bij m.e.r.-trajecten die betrekking hebben op ruimtelijke ontwik-

kelingen getoetst moet worden aan het Bevt, maar bij infrastructurele besluiten niet. Deze toetsing zal opgaan in de m.e.r. voor het tracébesluit zelf. Hiervoor wordt een beleidsregel voorbereid.

Ook het Vuurwerkbesluit is recent gewijzigd, zodat dit voor wat de terminologie betreft beter aansluit bij andere regelingen en besluiten. Het gaat hierbij vooral om de begrippen (beperkt) kwetsbare objecten uit het Bevi. Voor luchthavens is tot slot de Regeling Burgerluchthavens en Militaire Luchthavens (RBML) eind 2009 in werking getreden.

Een m.e.r. voor een (ruimtelijk) plan zal dus adequate informatie moeten leveren over de gevolgen om externe veiligheid een volwaardige plaats in de belangenafweging te geven. En om te kunnen beoordelen of de voorgenomen activiteit uitvoerbaar is binnen de door wetgeving en beleid gestelde kaders. Bij dat eerste gaat het dus om het inzichtelijk maken van de effecten, ook de effecten onder de norm. Bij het tweede gaat het om de beoordeling of op voorhand al ernstig moet worden getwijfeld aan het halen van de wettelijke eisen. Hierop zal in de volgende paragrafen worden ingegaan. Eerst volgt een korte toelichting op enkele centrale begrippen uit het externe veiligheidsbeleid.

Risicomaten

In het externe veiligheidsbeleid staan twee begrippen centraal: het plaatsgebonden risico en het groepsrisico.



Gemeenten moeten ruimte reserveren voor buisleidingen.

Plaatsgebonden risico (PR)

Het risico op een plaats buiten een inrichting, langs een transportas of buisleiding voor het vervoer van gevaarlijke stoffen, uitgedrukt als een kans per jaar dat een persoon die onafgebroken en onbeschermd op die plaats zou verblijven, overlijdt als rechtstreeks gevolg van een ongewoon voorval binnen die inrichting of bij een transportas, waarbij een gevaarlijke stof betrokken is.

Het plaatsgebonden risico kan door middel van (iso)risicocontouren worden weergegeven op een kaart. Voor het plaatsgebonden risico gelden (milieukwaliteits)normen die de status hebben van grenswaarde bij kwetsbare objecten of richtwaarde bij beperkt kwetsbare objecten. Deze norm ligt voor het plaatsgebonden risico op 10-6 per jaar.

Groepsrisico (GR)

De cumulatieve kansen per jaar dat een aantal personen overlijdt als gevolg van hun aanwezigheid in het invloedsgebied van een inrichting en een ongewoon voorval binnen die inrichting of bij een voorval waarbij een gevaarlijke stof betrokken is.

Het groepsrisico kan niet op kaart worden weergegeven, maar wordt in een grafiek weergegeven met op de horizontale as het cumulatieve aantal doden en op de verticale as de cumulatieve kans per jaar van een incident met ten minste een bepaald aantal dodelijke slachtoffers. Voor het groeps-

VERANTWOORDINGSPLICHT GROEPSRISICO

Volgens de Circulaire RNVGS en het Bevi moeten ten minste de volgende aspecten in de bestuurlijke afweging van het groepsrisico worden vermeld:

- Het aantal personen in het invloedsgebied;
- Het groepsrisico;
- De mogelijkheden tot risicovermindering;
- De mogelijke alternatieven;
- De mogelijkheden van bestrijdbaarheid;
- De mogelijkheden van zelfredzaamheid.

risico geldt een oriëntatiewaarde. Deze oriëntatiewaarde speelt een rol in de verantwoording van het groepsrisico, naast meer kwalitatieve elementen. In de verschillende genoemde wettelijke en beleidsmatige regelingen is aangegeven in welke gevallen een 'besluit' aan de normen voor het plaatsgebonden risico moet worden getoetst en wanneer een verantwoording van het groepsrisico dient plaats te vinden. Als vuistregel kan ervan worden uitgegaan dat voor omgevingsvergunningen voor risicovolle inrichtingen en bestemmingsplannen die dergelijke inrichtingen toestaan, een beoordeling van de externe veiligheid dient plaats te vinden. Dat geldt



ook voor bestemmingsplannen die de bouw of vestiging van (beperkt) kwetsbare objecten mogelijk maken in de omgeving van risicovolle inrichtingen. Het gaat hierbij zowel om conserverende als om ontwikkelingsgerichte bestemmingsplannen.

Externe veiligheid in m.e.r.

Criteria externe veiligheid

In een milieueffectrapport worden van voornemens en alternatieven de milieueffecten in kaart gebracht, gescoord en vergeleken. De basis is een vergelijking tussen de referentiesituatie en de projectsituatie. In uitgebreidere milieueffectrapportages kunnen nog de effecten van verschillende alternatieven in kaart worden gebracht, al dan niet aangevuld met een beschrijving van een voorkeursalternatief. De vraag is hoe externe veiligheid ofwel het plaatsgebonden risico en groepsrisico worden geoperationaliseerd, zodat een zinvolle effectbeoordeling op het vlak van externe veiligheid mogelijk is.

In de praktijk wordt in veel milieueffectrapporten volstaan met een beschrijving van de risico's en een toetsing van die risico's aan de grens- en richtwaarden voor het plaatsgebonden risico en de oriëntatiewaarde voor het groepsrisico. Zoals hiervoor is aangegeven is dit maar één kant van de medaille. Er wordt dan enkel vastgesteld of de voorgenomen activiteit uiteindelijk uitvoerbaar is, of dat al op voorhand moet worden getwijfeld of

de (wettelijke) normen worden gehaald. Hiermee wordt maar beperkt inzicht gegeven in de externe veiligheidseffecten van de voorgenomen activiteit.

Plaatsgebonden risico in MER

Het komt regelmatig voor dat geen plaatsgebonden risico van 10⁻⁶ of hoger wordt berekend. De conclusie dat het plaatsgebonden risico (dus) niet in de weg staat van de uitvoering van het project, is dan wat kort door de bocht. Blijkbaar is het plaatsgebonden risiconiveau van 10⁻⁶ per jaar niet het niveau waarop de effecten zich voordoen. Mogelijk wijzigen lagere risiconiveaus en de ligging van de corresponderende contouren wel, zoals 10⁻⁷ en 10⁻⁸. Voor inrichtingen is deze informatie vaak ook beschikbaar.

Zouden dan niet op dat niveau de effecten moeten worden beschreven? De ligging van de 10⁻⁶-contour geeft immers enkel de grens weer waarbinnen (wettelijk) geen kwetsbare bebouwing is toegestaan. Dit is echter niet de grens van het gebied waarbuiten geen risico's meer optreden. Wanneer er op lagere niveaus wel onderscheid is, kan inzicht hierin bijdragen aan de onderbouwing van de keuze van de voorkeursvariant en corresponderende maatregelen.

Voor de verschillende situaties zou dan de ligging van, of de oppervlakte binnen de risicocontouren in kaart worden gebracht. Daarbij kan ook inzichtelijk worden gemaakt hoeveel (beperkt) kwetsbare objecten zich binnen de verschillende risicocontouren bevinden.

Kortom, bij het vaststellen van de beoordelingscriteria moet rekenschap worden gegeven van het niveau waarop de effecten zich (naar verwachting) voordoen. Zeker voor externe veiligheid is dit veelal onderbelicht in de voorfase van milieueffectrapportage, waar het gaat om de vaststelling van de reikwijdte en het detailniveau.

Een kanttekening is hier op zijn plaats. Het is een bekend gegeven dat bij lagere risiconiveaus de conclusies die aan deze niveaus worden verbonden steeds 'zachter' worden. De onzekerheden in de berekeningen nemen immers snel toe bij lagere risiconiveaus. Ook dit aspect kan zowel in de 'R&D-fase' als bij de effectbeoordeling aan de orde komen.

Groepsrisico in MER

Bij m.e.r.-procedures hoeft geen verantwoording van het groepsrisico plaats te vinden. Het kan echter wel degelijk zo zijn dat aspecten uit de verantwoordingsplicht groepsrisico onderscheidend zijn voor de te vergelijken alternatieven. Het meewegen van onderdelen uit de verantwoordingsplicht heeft daarom in dergelijke gevallen zeker meerwaarde. Zo kan het zijn dat het groepsrisico in een situatie onder de oriëntatiewaarde blijft, maar dat de zelfredzaamheid van de bevolking in de omgeving van de risicobron slecht is en de bestrijdbaarheid verre van adequaat. Een andere variant kan mogelijk een hoger groepsrisico met zich meebrengen, maar veel beter scoren op zelfredzaamheid en bestrijdbaarheid. Door hier aandacht aan te besteden en het groepsrisico een volwaardig onderdeel te laten zijn van het MER verbetert de inhoud van het MER en wordt de kwaliteit van de besluitvorming verhoogd.



Vervolgens kan het nuttig zijn om in het m.e.r.-traject al een voorschot te nemen op de verantwoording van het groepsrisico en ook de veiligheidsregio alvast te betrekken bij de totstandkoming van het MER. Dit hoeft niet per se in de vorm van een pre-advies te zijn, maar het informeren en betrekken van de veiligheidsregio is absoluut zinvol.

Van belang is wel wat er vervolgens met de in het MER voorgestelde maatregelen gebeurt. Uit eerdere evaluaties van het groepsrisicobeleid bleek al dat de (juridische) verankering van in het kader van de verantwoordingsplicht voorgestelde maatregelen problematisch is. Mogelijk dat de m.e.r. hier een aanvullende en versterkende rol kan spelen. Wanneer niet alleen in het proces van groepsrisicoverantwoording maar ook al eerder in een milieueffectrapportage over te treffen maatregelen wordt gesproken, verbetert dit de inbedding van het groepsrisico in het hele planproces en vormt het een integraal onderdeel van de belangenafweging. Ook kan in een vroeger stadium zinvoller over maatregelen worden gesproken omdat de kaders dan veelal nog niet geheel vastliggen.

Hulpmiddelen en instrumenten

Inmiddels zijn diverse handleidingen en handreikingen beschikbaar om externe veiligheid en groepsrisico in het bijzonder goed te betrekken bij besluitvorming. Daarnaast zijn er verschillende instrumenten ontwikkeld om risico's, effecten en de verantwoording van het groepsrisico sneller inzichtelijk te maken, waaronder de 'MAL-groepsrisico' en 'IMPACT' (zie voor beide instrumenten <http://www.ev-scenario.nl/MaLGR/>). IMPACT helpt om snel de effecten van risicobronnen op een topografische ondergrond in beeld te brengen. MAL-groepsrisico is een procesinstrument dat onder andere gebruikt kan worden om de noodzaak en kosteneffectiviteit van maatregelen ter verlaging van het groepsrisico te bepalen.

Het is belangrijk om externe veiligheid tijdig mee te nemen in m.e.r.-trajecten.

Tot slot

Externe veiligheid is een terrein dat nog steeds in ontwikkeling is en ook in de toekomst aandacht zal blijven vragen. Om die reden is het belangrijk om externe veiligheid tijdig mee te nemen in m.e.r.-trajecten en om vooraf kritisch te kijken naar de criteria voor de beoordeling van de effecten. Een beoordeling die alleen gebaseerd is op wettelijke normen voor plaatsgebonden risico heeft grote beperkingen en doet in onze ogen geen recht aan de veiligheid en de intentie van het externe veiligheidsrisicobeleid. Het beschouwen van risico's onder de norm en het betrekken van groepsrisico en elementen uit de groepsrisicoverantwoording bij m.e.r.-trajecten ligt dan ook voor de hand.

'Echt veilig' is niet alleen het voldoen aan wettelijke eisen (PR en GR), maar ook het gezonde verstand gebruiken en groepsrisicoaspecten meewegen in de beoordeling. Als je de keuze hebt om een kinderdagverblijf vlakbij een risicobron te bouwen of buiten het invloedsgebied hiervan, zou dat laatste logischerwijs de voorkeur moeten hebben, ook al wordt misschien in beide gevallen voldaan aan de grenswaarde voor het plaatsgebonden risico en de oriëntatiewaarde voor het groepsrisico.

Het gevaar van een suboptimale keuze vanuit het perspectief van externe veiligheid ligt natuurlijk altijd op de loer. Een dergelijke keuze is niet per se slecht, andere elementen in de belangenafweging kunnen immers zwaarder wegen. Het bevoegd gezag dient zich echter wel te allen tijde te realiseren welke (rest)risico's het accepteert. Daarnaast liggen de kansen uiteraard ook bij het bedrijfsleven. Het bedrijfsleven heeft de taak om bedrijfs- en productieprocessen veilig in te richten en te zorgen voor een juiste veiligheidscultuur zodat men zich continu bewust is van de risico's die zich kunnen voordoen. Veiligheid houdt niet op na het MER, maar vraagt continue en gezamenlijke aandacht. ■