

Besluit Externe Veiligheid Inrichtingen

november 2007

Inleiding

Artikel 12 van de Europese Seveso-II-richtlijn schrijft onder meer voor dat de lidstaten de doelstelling van die richtlijn – de preventie van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen betrokken zijn en de beperking van de gevolgen daarvan voor mens en milieu – in aanmerking moeten nemen bij:

- besluiten over de Wm-vergunningverlening voor nieuwe inrichtingen of de uitbreiding van bestaande inrichtingen,
- de vaststelling van ruimtelijke ordeningsbesluiten die betrekking hebben op de omgeving van die inrichtingen.

In Nederland is dat artikel geïmplementeerd door het Besluit externe veiligheid inrichtingen (hierna: het Besluit). Dat Besluit regelt de doorwerking van milieukwaliteitseisen voor externe veiligheid bij besluiten op het gebied van de ruimtelijke ordening en bij de verlening van een milieuvergunning voor een risicovolle inrichting. Tevens waarborgt het Besluit dat de desbetreffende besluitvorming voor de gewone burger voldoende transparant is in alle gevallen waarin die besluitvorming de kans op een ramp met veel slachtoffers beïnvloedt.

Het Besluit externe veiligheid inrichtingen vindt zijn wettelijke grondslag in hoofdzaak in hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer (Wm). Hierin staat dat in een algemene maatregel van bestuur milieukwaliteitseisen gesteld kunnen worden waaraan onderdelen van het milieu, al dan niet in een nader aangeduid gebied, op een bepaald moment ten minste of zoveel mogelijk moeten voldoen. Daarbij maakt de Wm onderscheid in harde eisen (grenswaarden) en waarden die zoveel mogelijk moeten worden bereikt (richtwaarden) (zie toelichting hieronder). De milieukwaliteitseisen zijn primair gericht op overheden.

Hieronder vindt u een toelichting op de inhoud van dit besluit. Achtereenvolgens komen aan de orde de reikwijdte, het verschil tussen grenswaarden en richtwaarden, plaatsgebonden risico en groepsrisico, de veiligheidscontour die het bevoegd gezag kan vaststellen en de relevante saneringstermijnen.

Reikwijdte van het besluit

Het besluit is van toepassing op inrichtingen die vallen onder het Besluit risico's zware ongevallen 1999 (hierna: Brzo); stuwadoorsinrichtingen waar gevaarlijke stoffen als onderdeel van het vervoersproces worden opgeslagen; LPG-tankstations; PGS 15 opslagbedrijven; inrichtingen met grote ammoniakkoelinstallaties en spoorwegemplacements waar gerangeerd wordt met gevaarlijke stoffen. De reikwijdte van het besluit wordt in 2008 bij ministeriële regeling verbreed naar andere inrichtingen met een PR groter dan 10^{-6} per jaar buiten de inrichting; voorbeelden hiervan zijn inrichtingen voor propaanopslag en bepaalde kunstmestopslagen. Het besluit is niet van toepassing op vuurwerkbedrijven of bedrijven voor opslag van ontplofbare stoffen of voorwerpen, tenzij het Brzo daarop van toepassing is.

Grenswaarden en richtwaarden

In het Besluit zijn in de eerste plaats grenswaarden vastgelegd voor het plaatsgebonden risico voor kwetsbare objecten. Het onderscheid kwetsbaar/beperkt kwetsbare objecten is alleen van belang voor het plaatsgebonden risico, niet voor het groepsrisico. Onder kwetsbare objecten wordt verstaan woningen en aan woningen gelijk te stellen objecten, zoals scholen en ziekenhuizen. Een grenswaarde geeft de waarde aan die op een bepaald tijdstip in ieder geval moet zijn bereikt en in stand moet worden gehouden. Bij grenswaarden hoort de term 'in acht nemen'; overschrijding van een grenswaarde is niet toegestaan. Bij de grenswaarde wordt onderscheid gemaakt tussen bestaande en nieuwe situaties (10^{-5} per jaar resp. 10^{-6} per jaar). Van een bestaande situatie is sprake bij een object dat aanwezig of krachtens het geldende bestemmingsplan toelaatbaar is.

Ten tweede is in het Besluit een richtwaarde vastgelegd voor het plaatsgebonden risico voor beperkt kwetsbare objecten. Onder beperkt kwetsbare objecten worden onder meer arbeidsgerelateerde objecten voor relatief weinig personen verstaan, zoals kantoren voor minder dan 50 personen en bedrijven die zelf geen risico's voor de omgeving veroorzaken en waarin



doorgaans geen grote aantallen personen gedurende een groot gedeelte van de dag aanwezig zijn. Een richtwaarde geeft de waarde aan die op een bepaald tijdstip zoveel mogelijk moet zijn bereikt en zoveel mogelijk in stand moet worden gehouden. Bij richtwaarden hoort de term 'rekening houden met'; een richtwaarde mag slechts in geval van gewichtige redenen worden overschreden. De overheid moet de grens- en richtwaarden voor het plaatsgebonden risico toepassen bij de verlening van een milieuvergunning voor een inrichting waar gevaarlijke stoffen worden opgeslagen, vervaardigd, bewerkt enzovoort én bij de vaststelling van ruimtelijke ordeningsbesluiten die betrekking hebben op de omgeving van zo'n inrichting.

Plaatsgebonden risico en groepsrisico

In het Besluit worden definities gegeven van het plaatsgebonden risico (PR) en groepsrisico (GR).

Het plaatsgebonden risico (PR) is gedefinieerd als risico op een bepaalde plaats, uitgedrukt in de kans per jaar om buiten een inrichting waar gevaarlijke stoffen aanwezig (mogen) zijn, te overlijden als rechtstreeks gevolg van een ongeval met die stoffen binnen die inrichting. In het Besluit zijn milieukwaliteits-eisen vastgelegd in de vorm van grens- en richtwaarden voor het PR, bijvoorbeeld 10^{-6} per jaar voor kwetsbare objecten en voor saneringssituaties. Indien het PR bij kwetsbare objecten ligt tussen 10^{-5} en 10^{-6} per jaar, dan mag het risico bij een verandering van een bestaande inrichting niet toenemen (stand still). Deze grens- en richtwaarden binden primair de betrokken overheden. Deze waarden hebben, evenals de verantwoordingsplicht ten aanzien van het niveau van het GR, een waarborgfunctie: de grenswaarden garanderen een basisbescherming tegen de risico's vanwege activiteiten met gevaarlijke stoffen in inrichtingen. De verantwoordingsplicht ten aanzien van het GR leidt ertoe dat overheden openheid betrachten over de gemaakte keuzen inzake het niveau van het GR in de omgeving van een potentieel gevaarlijke inrichting. Burgers kunnen bij de rechter een beroep doen op de naleving van dit besluit.

Het groepsrisico (GR) geeft, gelet op het aantal mensen dat in de omgeving van een risicovolle activiteit verblijft, de kans aan dat een groep personen van ten minste een bepaalde omvang overlijdt ten gevolge van een ongeval waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken. Het gaat bij het GR om het aantal mogelijke slachtoffers wanneer zich een ongeval voordoet. De (lokale)

overheid moet bij de vaststelling van de aangewezen besluiten verantwoording afleggen over de wijze waarop deze het GR heeft meegewogen in de besluitvorming. Ook moet die overheid verantwoording afleggen over de hoogte van het GR die het gevolg is van de verleende milieuvergunning of het desbetreffende ruimtelijke ordeningsbesluit. In de verantwoording moet onder meer aandacht worden besteed aan de mogelijkheden voor zelfredzaamheid van de bevolking en de mogelijkheden voor hulpverlening en rampbestrijding. De brandweer heeft hierbij een adviesbevoegdheid.

Veiligheidscontour

Omdat het Besluit ook van toepassing is op de vaststelling van een bestemmingsplan en de verlening van vrijstelling daarvan, is het besluit mede gebaseerd op de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO). In die wet is bepaald dat de gemeentelijke overheid moet zorgen voor een goede ruimtelijke ordening. Hiertoe behoort ook de zorg voor voldoende veiligheid in de omgeving van potentieel gevaarlijke bedrijven. Dat gebeurt in belangrijke mate door middel van bestemmingsplannen, waarbij aan de grond bestemmingen worden toegekend en het gebruik daarvan wordt geregeld. Een gemeente mag uitsluitend een stuk grond voor een risicovolle activiteit in een inrichting als bedoeld in het Besluit bestemmen, indien de risico's daarvan voor de omgeving voldoen aan de grenswaarden van het Besluit. Daarnaast moet de gemeente beoordelen of de groepsrisico's maatschappelijk aanvaardbaar zijn.

Het bevoegd gezag kan een veiligheidscontour vaststellen rond het gebied waar een of meer risicovolle inrichtingen liggen, bijvoorbeeld bij een bedrijventerrein. Bij de vaststelling van die contour wordt uitgegaan van de actuele, op basis van de milieuvergunning berekende 10^{-6} contour die bij de afzonderlijke risicovolle inrichtingen behoort. Het bevoegd gezag kan bij de vaststelling van die contour echter rekening houden met redelijkerwijs te verwachten relevante ontwikkelingen en mogelijke cumulatie van plaatsgebonden risico's bij de aanwezigheid van meer inrichtingen. Op deze wijze kan het bevoegd gezag ruimte reserveren voor groei van het bedrijventerrein waardoor het risicobeslag groter wordt. Na vastlegging van die contour in het bestemmingsplan is woningbouw of de bouw of vestiging van andere kwetsbare objecten of van beperkt kwetsbare objecten die geen functionele binding hebben met de desbetreffende inrichtingen of met het desbetreffende gebied binnen de



veiligheidscontour niet meer toegestaan. Ook kan het bevoegd gezag bij de vaststelling van de veiligheidscontour ervoor kiezen de risicoruimte voor inrichtingen te verkleinen en in samenhang daarmee de milieuvergunning van de desbetreffende inrichtingen aanpassen.

Binnen een gebied waarvoor een veiligheidscontour is vastgesteld gelden de grens- en richtwaarden voor het PR niet. Voorwaarde voor de vaststelling van zo'n contour is wel dat binnen die contour aanwezige of - op grond van het bestemmingsplan - binnen die contour toegelaten kwetsbare objecten een functionele binding hebben met een of meer risicovolle inrichtingen binnen die contour of met het desbetreffende gebied waarvoor die contour is vastgesteld. Op dit moment wordt wijziging van het Besluit voorbereid waardoor de voorwaarde van functionele gebondenheid niet langer geldt voor beperkt kwetsbare objecten. Aan de vorm van een veiligheidscontour zijn geen eisen gesteld.

Saneringstermijnen

- Binnen drie jaar na het tijdstip van inwerkingtreding van het Besluit moet het bevoegd gezag ervoor zorgen dat voor kwetsbare objecten in de omgeving van een inrichting die onder het Brzo valt en in de omgeving van een LPG-tankstation aan de grenswaarde 10^{-5} per jaar is voldaan;
- Uiterlijk 1 januari 2010 moet het bevoegd gezag ervoor zorgen dat voor kwetsbare objecten in de omgeving van een inrichting die onder het Besluit valt aan de grenswaarde 10^{-6} per jaar is voldaan.

De saneringstermijnen gaan niet voor alle inrichtingen waarvoor het Besluit relevant is op hetzelfde tijdstip lopen. Voor de inrichtingen die later onder het Besluit worden gebracht, gaat een eventuele saneringsverplichting vanaf dat moment in.

Ondersteuning invoering

Om het bevoegd gezag te ondersteunen bij het uitvoeren van het Besluit hebben we drie handreikingen beschikbaar: de handreiking Besluit externe veiligheid inrichtingen, de handreiking Verantwoordingsplicht groepsrisico en de handreiking Saneringsprogramma. De handreikingen zijn te vinden op de internetsite van infomil (www.infomil.nl), www.groepsrisico.nl respectievelijk www.vrom.nl/externeveiligheid.

Ministerie van VROM →

staat voor ruimte, milieu, wonen, wijken en integratie. Beleid maken, uitvoeren en handhaven.
Nederland is klein. Denk groot.

Informatiebladen

Dit is een informatieblad uit een serie van het ministerie van VROM over het externe veiligheidsbeleid in Nederland. Dit informatieblad valt in de categorie risicobenadering en juridisch instrumentarium.

Het huidige veiligheidsbeleid en de daarbinnen gehanteerde risiconormen hebben voor inrichtingen een wettelijke status gekregen in het **Besluit EV-inrichtingen**, gebaseerd op de Wet milieubeheer.

Er zijn twee andere informatiebladen in de categorie risicobenadering en juridisch instrumentarium: **Risicoanalyse en -modellering** en **Register, Risico's verplicht in kaart**. In het onderstaande plaatje is te zien welke informatiebladen er nog meer zijn.

Contactpersoon

Taco Kooistra

Telefoon: (31) 70-339 4748

E-mail: directie.externeveiligheid@minvrom.nl

Nuttige websites

www.vrom.nl/externeveiligheid

Hier vindt u ook informatie over andere externe veiligheids-
onderwerpen en u kunt zich gratis abonneren op de twee-
maandelijkse digitale nieuwsbrief 'Externe Veiligheid'

www.brzo99.nl

www.infomil.nl (speciaal voor gemeenten en provincies)

www.groepsrisico.nl

www.relevant.nl (voor ev-professionals)

www.risicokaart.nl

EV-beleid	<ul style="list-style-type: none">• Directie EV• EV-departementen• Historische schets
------------------	---

NMP 4

Risicobenadering & juridisch instrumentarium	Inrichtingen	Infrastructuur	Beleidsontwikkeling
<ul style="list-style-type: none">• Risicoanalyse & Risicomodellering• Besluit EV-inrichtingen• Register	<ul style="list-style-type: none">• LPG tankstations• Ontpofbare stoffen• Vuurwerk• Brzo '99• Vergunningverlening Defensie	<ul style="list-style-type: none">• Transport (in revisie)• Buisleidingen	<ul style="list-style-type: none">• Uitvoering ketenstudies• Groepsrisico• Vitaal

Uitvoering en handhaving