

Externe Veiligheid in het omgevingsplan

Harmonisering van beleidsregels in het omgevingsplan



Externe Veiligheid in het omgevingsplan

Harmonisering van beleidsregels in het omgevingsplan

Opgesteld door

Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant

Postbus 8035

5601 KA Eindhoven

Datum

April 2024

OMGEVINGSDIENST
ZUIDOOST-BRABANT



Inhoudsopgave

1	Inleiding	1
1.1	Externe veiligheid onder de Omgevingswet	1
1.2	Doel van het rapport	1
2	Algemeen	2
2.1	Van inrichting naar MBA	2
2.2	Wijzigingen in relevante wetgeving	2
2.3	Modernisering Omgevingsveiligheid (MOV)	3
3	Omgang met milieubelastende activiteiten met externe veiligheidsrisico's	4
3.1	Toestaan van nieuwe MBA's met externe veiligheidsrisico's	4
3.2	Gebieden aanwijzen voor nieuwe risicovolle bronnen/activiteiten	5
4	Wat beschermen we tegen Milieubelastende activiteiten externe veiligheidsrisico's	6
4.1	Aanwijzing van categorieën	6
4.2	Zeer kwetsbare gebouwen	6
4.3	Kwetsbare gebouwen en locaties	7
4.4	Beperkt kwetsbare gebouwen en locaties	7
5	Plaatsgebonden risico contouren	8
5.1	Grenswaarde voor zeer kwetsbare en kwetsbare gebouwen en locaties	8
5.2	Tijdelijk afwijken van de grenswaarden	8
5.3	Standaardwaarde voor beperkt kwetsbare gebouwen en locaties	8
5.4	Vaststellen van het plaatsgebonden risicocontour	8
5.5	Plaatsgebonden risicocontouren voor risicovolle activiteiten	9
6	Aandachtsgebieden	10
6.1	Groepsrisico	10
6.1.1	Verantwoording van het groepsrisico onder de Omgevingswet	11
7	Voorschriftengebieden	12
7.1	Zeer kwetsbare gebouwen binnen een aandachtsgebied	12
7.2	Gemotiveerd afwijken van het aanwijzen van een voorschriftengebied	12
8	Activiteiten met aanvullende afstanden en regels	13
8.1	Buisleidingen met gevaarlijke stoffen	13
8.2	Opslag van vuurwerk	13
8.2.1	Plaatsgebonden risicocontour vuurwerk	13
8.2.2	Explosieaandachtsgebieden vuurwerk	14

8.3	Civiele en militaire opslagen van ontplofbare stoffen.....	14
8.3.1	Veiligheidsafstanden civiele opslagen van ontplofbare stoffen	14
8.3.2	Explosieaandachtsgebieden civiele en militaire opslagen van ontplofbare stoffen	14

1 Inleiding

Op 1 januari 2024 is de Omgevingswet in werking getreden. Met de komst van de Omgevingswet dienen gemeenten het aspect externe veiligheid mee te nemen in het omgevingsplan. In dit document wordt een handreiking gegeven hoe dit kan worden meegenomen bij externe veiligheid door milieubelastende activiteiten (MBA's).

1.1 Externe veiligheid onder de Omgevingswet

Een veilige en gezonde leefomgeving is het hoofddoel van de nieuwe Omgevingswet. Met de invoering van de Omgevingswet en de onderliggende AMvB's wordt ook een nieuwe systematiek voor externe veiligheid geïntroduceerd, van een kwantitatieve benadering van groepsrisico naar aandachtsgebieden per scenario (brand, explosie en gifwolk). Daarnaast kent de Omgevingswet ook de mogelijkheid voor het instellen van zogenaamde voorschriftengebieden voor bouwkundige maatregelen. Deze bouwkundige maatregelen zijn alleen van toepassing op nieuwe situaties. Deze nieuwe systematiek wordt deels landelijk uitgewerkt, met name de scenario's en de grootte van de aandachtsgebieden. Voor een ander deel moeten lokaal keuzes gemaakt worden. Nieuwe sturingsinstrumenten als 'aandachtsgebieden' en 'voorschriftengebieden' moeten een plek krijgen in het omgevingsplan. Door deze transitie moeten gemeente zelf beleidskeuzes rondom externe veiligheid vast gaan leggen in de omgevingsvisie. Regels rondom externe veiligheid dienen dan weer te worden vastgelegd in onderliggende omgevingsplannen.

1.2 Doel van het rapport

Gemeentes hebben veel beleidsvrijheid hoe zij met de MBA's met externe veiligheidsrisico's en de ruimte rondom om kunnen gaan. In deze rapportage zal ingegaan worden op het wijzigen van externe veiligheid en hoe externe veiligheid van MBA's geregeld kan worden in het omgevingsplan.

2 Algemeen

De Omgevingswet zal voor veranderingen gaan zorgen. Zo zijn er 26 wetten die te maken hebben met de fysieke leefomgeving gebundeld tot een Omgevingswet. De Omgevingswet bestaat uit vier besluiten. Ook voor het thema Externe veiligheid zal het nodige veranderen in de wetgeving.

2.1 Van inrichting naar MBA

De Omgevingswet wordt gekenmerkt door de transitie van inrichtingen naar activiteiten. Er wordt geen vergunning meer verleend voor één specifieke inrichting, maar alle individuele activiteiten die binnen de fysieke leegomgeving plaats vinden worden apart gereguleerd. Zo verdwijnt ook de term “bedrijfsmatig” uit de Wet milieubeheer en worden activiteiten gereguleerd. De Rijksoverheid heeft voor gemeenten al een duidelijk onderscheid gemaakt welke activiteiten volgens hen altijd vergunningsplichtig moeten zijn vanwege hun milieuoverlast. Deze milieubelastende activiteiten (MBA) zijn opgenomen in hoofdstuk 3 van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal).

Activiteiten binnen een inrichting die zijn aangeduid als MBA kennen in veel gevallen een meldingsplicht en in sommige gevallen een vergunningsplicht en mogen dus niet met algemene regels, een zorgplicht of zonder enige vorm van regels doorgang vinden (zie 3.4. reguleringsdriehoek). Aan welke regels deze MBA's moeten voldoen staat ook beschreven in het Bal. Voor de meeste activiteiten geldt dat zij moeten voldoen aan de geluidswaardes die de gemeente zelf in het omgevingsplan opneemt, maar voor sommige activiteiten gelden nadere eisen, zoals de plicht dat de activiteit in pandig plaatsvindt (zie paragraaf 2.5).

Of overige activiteiten, die geen MBA zijn, vergunningsplichtig zijn, bepaalt de gemeente zelf in de regels van het omgevingsplan. Hiervoor hoeft de gemeente dus niet altijd voor een vergunningsplicht te kiezen. De gemeente kan hier ook kiezen voor algemene regels, een meldingsplicht of een zorgplicht. Zij kan er – dit moet wel worden gemotiveerd – voor kiezen om geen regels op te nemen als dit niet doelmatig is. Er zijn ook activiteiten die milieubelastend kunnen zijn, maar niet in het Bal staan.

2.2 Wijzigingen in relevante wetgeving

De wet- en regelgeving omtrent externe veiligheid is nu nog versnipperd over meerdere wetten, besluiten en ministeriële regelingen. De Omgevingswet integreert in ieder geval de volgende besluiten volledig:

- Besluit en regeling externe veiligheid inrichtingen (Bevi);
- Besluit en regeling externe veiligheid buisleidingen (Bevb);
- Besluit externe veiligheid transportroutes (Bevt);
- Besluit en regeling risico's zware ongevallen (Brzo);
- Registratiebesluit externe veiligheid.

De Wet vervoer gevaarlijke stoffen (Wvgs) en de Regeling Basisnet (Rb) kennen regels over vervoer en ruimtelijk ordening. Beide blijven bestaan, al dan niet in een aangepaste vorm. De regels omtrent ruimtelijke ordening zullen opgaan in de Omgevingswet; de regels over vervoer blijven al dan niet gewijzigd bestaan in de Wvgs en de Rb. Zo blijven bijvoorbeeld de tabellen in de bijlagen met de Basisnet wegvakken en de vastgestelde PR-plafonds van de Rb (vooralsnog) behouden. De Omgevingsregeling (Or) legt een koppeling tussen de Omgevingswet en de tabellen van de Rb.

2.3 Modernisering Omgevingsveiligheid (MOV)

Parallel aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt het externe veiligheidsbeleid gemoderniseerd. Samengevat zijn de belangrijkste wijzigingen als gevolg van de Omgevingswet:

- Er wordt onderscheid gemaakt in zeer kwetsbare gebouwen, kwetsbare gebouwen en locaties en beperkte kwetsbare gebouwen en locaties (bijlage VI BKL);
- het groepsrisico is gekoppeld aan zogenaamde aandachtsgebieden en wordt een kwalitatieve beoordeling (5.15 Bkl); de verplichte berekening verdwijnt;
- het plasbrandaandachtsgebied wordt het brandaandachtsgebied, is er nu een PAG aanwezig? Dan wordt dit een verplicht aangewezen als brandvoorschriftengebied in het omgevingsplan (art. 5.14 Bkl)
- ook andere MBA's met externe veiligheidsrisico's dan basisnetroutes kunnen een brand-, explosie- en/of gifwolkaandachtsgebied krijgen;
- aan de aandachtsgebieden kunnen voorschriftengebieden zijn verbonden waarvoor extra bouweisen gelden t.a.v. nieuwbouw;
- er zijn ook zaken die niet veranderen: het plaatsgebonden risico blijft bestaan.

3 Omgang met milieubelastende activiteiten met externe veiligheidsrisico's

De omgang met MBA's met externe veiligheidsrisico's dient te worden opgenomen in het omgevingsplan. Hierbij gaat het zowel om regels voor deze activiteit als voor de benutting van de ruimte rondom de MBA met externe veiligheidsrisico's. In bijlage VII van het Bkl zijn activiteiten aangewezen als MBA's met externe veiligheidsrisico's. Deze MBA's met externe veiligheidsrisico's zijn van belang voor de regels over het plaatsgebonden risico en de aandachtsgebieden. Het gaat om de volgende soorten activiteiten:

- activiteiten met gevaarlijke stoffen bij bedrijven. Dit zijn verschillende MBA's uit het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal);
- het Basisnet vervoer gevaarlijke stoffen (weg, water en spoor);
- buisleidingen met gevaarlijke stoffen die zijn aangewezen als MBA's in het Bal;
- windturbines die zijn aangewezen als MBA's in het Bal.

Voor de meeste MBA's met externe veiligheidsrisico's zijn plaatsgebonden risicocontouren en/of aandachtsgebieden vastgelegd en/of deze moeten berekend worden. In hoofdstuk 5 en verder zal hier op in gegaan worden. Ook zijn er activiteiten met aanvullende of afwijkende rijksregels en afstanden. Deze worden verder uitgewerkt in hoofdstuk 8.

3.1 Toestaan van nieuwe MBA's met externe veiligheidsrisico's

De gemeente heeft de ruimte om nieuwe MBA's met externe veiligheidsrisico's toe te staan op haar grondgebied als zij dat wil. Ook kan de gemeente, onder voorwaarde, ook nieuwe gebouwen toestaan in de buurt van een MBA's met externe veiligheidsrisico's. Regels omtrent het mogelijk maken van nieuwe MBA's met externe veiligheidsrisico's of het toestaan van nieuwe gebouwen moet worden opgenomen in het omgevingsplan. De instructieregels hiervoor staan in paragraaf 5.1.2 van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl).

Het omgevingsplan van de gemeente bepaalt welke activiteiten mogelijk zijn binnen een gebied. Alle bestaande en nieuwe activiteiten moeten dus passen binnen de gestelde grenzen van het omgevingsplan (artikel 8.9, derde lid, Bkl). Wanneer een initiatiefnemer een activiteit wil aanvragen die niet past binnen het omgevingsplan, kan (door de gemeente) worden bekeken of de benodigde extra ruimte mogelijk te maken is door aanpassing van het omgevingsplan.

Bij het mogelijk maken van een nieuwe ruimtelijke ontwikkeling of het toestaan van nieuwe activiteit (omgevingsvergunning) gelden de instructieregels uit het Bkl. Kort samengevat betekent dit voor het aspect omgevingsveiligheid dat de gemeente in het omgevingsplan de volgende punten aanhoudt:

- het wettelijk verplichte basis beschermingsniveau als vertrekpunt neemt;
- al aanwezige bescherming in kaart brengt voorafgaand aan besluitvorming over aanvullende bescherming;
- besluit over het aanwijzen van een brand- of explosievoorschriftengebied (5.14 Bkl);
- besluit hoe passende bescherming wordt geboden binnen het aandachtsgebied (5.15 Bkl) en
- besluit of een chemisch cluster kan worden gezien als een risicogebied externe veiligheid (5.16 en 5.17 Bkl).

3.2 Gebieden aanwijzen voor nieuwe risicovolle bronnen/activiteiten

In het omgevingsplan kan het bevoegd gezag kiezen voor het reserveren van ruimte voor aandachtsgebieden (artikel 5.16 Bkl). Op die manier kunnen risicovolle activiteiten uitbreiden of kunnen er nieuwe activiteiten bij komen. Door het reserveren van ruimte voor aandachtsgebieden begrenst de gemeente de gevolgen van een ongeval met gevaarlijke stoffen. Daarnaast biedt ze ruimte voor de uitbreiding of vestiging van risicovolle activiteiten.

De gemeente kan er ook voor kiezen gebieden aan te wijzen waar zij geen aandachtsgebieden mogelijk wil maken. Hiermee voorkomt ze dat te beschermen gebouwen en locaties in een aandachtsgebied komen te liggen. Daardoor hoeven ook geen aanvullende beschermingsmaatregelen getroffen te worden. We adviseren om een gebiedsgerichte benadering te gebruiken bij het opstellen van de omgevingsplanregels. Hierdoor kunnen beleidskeuzes over gebieden/locaties in de gemeente leiden tot een evenwichtige indeling van wonen en werken.

4 Wat beschermen we tegen Milieubelastende activiteiten externe veiligheidsrisico's

In het omgevingsplan moet de gemeente aangeven wat voor soort gebouw en/of locaties er binnen het omgevingsplan aanwezig zijn. Gebouwen en locaties met een kwetsbare of zeer kwetsbare functie zullen beschermd moeten worden tegen de externe veiligheidsrisico's in de omgeving.

In het Besluit kwaliteit leefomgeving bijlage 6 (Bkl) staan 3 categorieën 'gebouwen en locaties' waarvoor de regels bescherming bieden: zeer kwetsbaar, kwetsbaar en beperkt kwetsbaar. De gemeente moet regels opnemen in het omgevingsplan om deze gebouwen en locaties te beschermen vanwege externe veiligheidsrisico's

Gebouwen en locaties zijn ingedeeld in 3 categorieën:

1. zeer kwetsbaar (alleen gebouwen)
2. kwetsbaar (gebouwen en locaties)
3. beperkt kwetsbaar (gebouwen en locaties)

Bij het bepalen van de kwetsbaarheid van een gebouw of locatie is gekeken naar het volgende:

- het aantal personen dat gelijktijdig aanwezig is
- de aanwezigheidsduur van personen
- in hoeverre personen zichzelf in veiligheid kunnen brengen bij een incident

4.1 Aanwijzing van categorieën

Gebouwen worden alleen beschermd voor de gebruiksfunctie van dat gebouw. Dit is anders dan in de voormalige regelgeving. Bij een grootschalige opslagplaats voor goederen met een kantoorfunctie is alleen de kantoorfunctie 'beperkt kwetsbaar' of 'kwetsbaar' (afhankelijk van de bruto vloeroppervlakte). Het gedeelte waar de goederen grootschalig worden opgeslagen wordt dan geclassificeerd als beperkt kwetsbaar. Het is dan wel van belang dat die functie blijkt uit het omgevingsplan of uit de omgevingsvergunning waarbij die functie mogelijk wordt gemaakt (buitenplanse omgevingsplanactiviteit). De omschrijving van de gebruiksfuncties van een gebouw sluit aan bij de indeling in gebruiksfuncties van gebouwen. Deze staan in bijlage I, onderdeel B, van het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). De aanwijzing geldt ook voor deze categorieën gebouwen en locaties die het omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit toelaat, maar nog niet gerealiseerd zijn.

Een gemeente kan andere categorieën van locaties of gebouwen dan die in bijlage VI staan, een vergelijkbare bescherming bieden. Dit dient opgenomen te worden in het omgevingsplan. In het stappenplan afweging groepsrisico van de Provincie Noord-Brabant is de bepaling van kwetsbaarheden opgenomen. Deze kan als leidraad gebruikt worden.

4.2 Zeer kwetsbare gebouwen

De categorie zeer kwetsbare gebouwen is nieuw ten opzichte van de voorheen geldende regelgeving. De gebouwen in deze categorie vielen eerder onder de categorie kwetsbare objecten waarbij verminderd zelfredzame personen aanwezig zijn. Een gebouw is 'zeer kwetsbaar' als het een gebouw is voor mensen die zichzelf niet op tijd in veiligheid kunnen brengen. Het gaat om de volgende gebouwen:

- woonfunctie voor 24-uurszorg

- basisscholen
- scholen voor minderjarigen met een lichamelijke of geestelijke beperking
- dagverblijf van personen met een lichamelijke of geestelijke beperking
- gezondheidszorg met bedgebied (ziekenhuizen en verpleeghuizen)
- kinderopvang
- gevangenissen

4.3 Kwetsbare gebouwen en locaties

Kwetsbare gebouwen zijn alle gebouwen met een woonfunctie (niet verspreid liggende bebouwing) en locaties bestemd voor grote evenementen of voor recreatief nachtverblijf voor meer dan 50 personen. Gebouwen en locaties zijn ook kwetsbaar als er veel personen een groot deel van de dag aanwezig zijn. Het gaat bijvoorbeeld om:

- woonfunctie
- bijeenkomstfunctie
- kantoorfunctie
- sportfunctie
- scholen voor volwassenen
- gezondheidszorg zonder bedgebied
- locatie voor evenementen in de open lucht voor ten minste 5.000 personen

4.4 Beperkt kwetsbare gebouwen en locaties

De overige gebouwen en locaties zijn beperkt kwetsbaar. De systematiek voor (beperkt) kwetsbare gebouwen is vergelijkbaar met die in het voormalige Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi). Nieuw is wel dat nu de nadruk ligt op de bescherming van de kwetsbare gebruiksfunctie van een gebouw in plaats van op de bescherming van het gebouw als geheel.

5 Plaatsgebonden risico contouren

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn er geen inhoudelijke wijzigingen voor het plaatsgebonden risico. Volgens artikel 5.6 Bkl is het plaatsgebonden risico de kans op het overlijden van een onbeschermd en continu aanwezige persoon buiten de begrenzing van de locatie waar een activiteit wordt verricht als rechtstreeks gevolg van een ongewoon voorval veroorzaakt door die activiteit. Op grond van artikel 5.7 Bkl geldt er voor zeer kwetsbare gebouwen en kwetsbare gebouwen en locaties de grenswaarde voor het plaatsgebonden risico van een op de miljoen per jaar (PR 10^{-6}). Voor beperkt kwetsbare gebouwen en locaties geldt volgens artikel 5.11 Bkl de een op de miljoen per jaar (PR 10^{-6}) als een standaardwaarde. Standaardwaarde is de nieuwe term voor richtwaarde.

5.1 Grenswaarde voor zeer kwetsbare en kwetsbare gebouwen en locaties

In artikel 5.6 Bkl t/m 5.11 a Bkl staan instructieregels over het plaatsgebonden risico voor het omgevingsplan. Gemeenten moeten in hun omgevingsplan een grenswaarde voor het plaatsgebonden risico in acht nemen. Dit is een grenswaarde van een op de een miljoen per jaar. Dit geldt voor zeer kwetsbare gebouwen en kwetsbare gebouwen en locaties. De waarden voor het plaatsgebonden risico worden ruimtelijk vertaald in afstanden tot gebouwen en locaties. (Zeer) kwetsbare gebouwen en kwetsbare locaties mogen niet binnen de PR 10^{-6} -contour van een activiteit komen. In acht nemen van de grenswaarde voor het plaatsgebonden risico betekent dat de gemeente alleen van de grenswaarde mag afwijken onder de voorwaarden die in het Bkl staan.

5.2 Tijdelijk afwijken van de grenswaarden

In artikel 5.10 Bkl staan voorwaarden waaronder een gemeente tijdelijk kan afwijken van de grenswaarde. Dit kan alleen bij kwetsbare gebouwen en locaties, dus niet bij zeer kwetsbare gebouwen. Afwijken kan voor een periode van maximaal 3 jaar. Gedurende die 3 jaar geldt een plaatsgebonden risico van 1 op de 100.000. Na die 3 jaar geldt de grenswaarde voor het plaatsgebonden risico van 1 op de 1.000.000.

Deze afwijking maakt verandering in transitiegebieden mogelijk. Vaak zijn hiervoor investeringen noodzakelijk die pas gefinancierd worden als het omgevingsplan de gebouwen of locaties daadwerkelijk toelaat.

In de Crisis- en herstelwet had het bevoegd gezag de ruimte om gedurende uiterlijk tien jaar af te wijken van de grenswaarde voor het plaatsgebonden risico van één op de miljoen per jaar. Deze mogelijkheid wordt met de Omgevingswet niet meer geboden.

5.3 Standaardwaarde voor beperkt kwetsbare gebouwen en locaties

Voor beperkt kwetsbare gebouwen en locaties moet de gemeente, conform artikel 5.11 Bkl, rekening houden met een standaardwaarde voor het plaatsgebonden risico. De standaardwaarde is een op de een miljoen (PR 10^{-6}) per jaar. Rekening houden met betekent dat de overheid een eigen afweging maakt. Gemeenten mogen bij beperkt kwetsbare gebouwen kiezen om deze toe te staan binnen het plaatsgebonden risicocontour en daarmee afwijken van deze standaardwaarde. Ze moeten daar dan wel goede redenen voor hebben en dit goed motiveren.

5.4 Vaststellen van het plaatsgebonden risicocontour

Volgens artikel 5.9 Bkl gelden de plaatsgebonden risico afstanden (vanuit artikel 5.8 Bkl) tot kwetsbare gebouwen, anders dan drijvende woonfuncties of woonwagens. Deze afstanden gelden ook voor zeer kwetsbare gebouwen tot de gevel. Voor nieuw te bouwen kwetsbare en zeer kwetsbare gebouwen gelden

de afstanden tot de locatie waar een gevel mag komen, en voor kwetsbare locaties tot de begrenzing van de locatie voor het verblijf van personen, en voor drijvende woonfuncties en woonwagens tot de begrenzing van de locatie voor het plaatsen van die drijvende woonfunctie of woonwagen. Volgens artikel 5.9 lid 2 Bkl gelden de afstanden voor zeer kwetsbare gebouwen ook tot de begrenzing van de locatie voor het verblijf van personen buiten het gebouw, als het gaat om het risico op een ongewoon voorval veroorzaakt door een activiteit als bedoeld in bijlage VII, onder A, onder 1a, B, C, D, onder 2, en E, onder 2 tot en met 13. Voor een kinderdagverblijf geldt dit bijvoorbeeld dus niet alleen voor het gebouw, maar ook voor de speelplaats.

Artikel 5.5 Bkl bepaalt dat het plaatsgebonden risico niet van toepassing is op (beperkt) kwetsbare gebouwen en locaties waar een activiteit als bedoeld in bijlage VII wordt verricht of die een functionele binding hebben met een activiteit uit bijlage VII Bkl. Dit is bijvoorbeeld het geval bij bedrijfswoningen bij risicovolle inrichting. Een ander voorbeeld zijn woningen die een windturbine op het erf hebben staan waarvan de bewoner initiatiefnemer is.

5.5 Plaatsgebonden risicocontouren voor risicovolle activiteiten

Artikel 5.8 Bkl verwijst naar bijlage VII van het Bkl die in de onderdelen A tot en met E vaste afstanden aanwijst van het plaatsgebonden risico of bepaalt dat het plaatsgebonden risico moet worden berekend. Het gaat om de volgende categorieën van activiteiten:

- Activiteiten zonder vergunningplicht met vaste afstanden voor het plaatsgebonden risico. Het gaat hier om veel voorkomende, uniforme activiteiten. Denk aan gasdrukregel- en meetstations en het opslaan van propaan in relatief kleine boven- of ondergrondse opslagtanks;
- Activiteiten met vergunningplicht met vaste afstanden voor het plaatsgebonden risico. Dit is bijvoorbeeld het opslaan van verpakte gevaarlijke stoffen (PGS 15);
- Het Basisnet voor het vervoer van gevaarlijke stoffen over de weg, per spoor en over binnenwateren;
- Activiteiten zonder vergunningplicht waarvoor het plaatsgebonden risico berekend moet worden. Dit zijn enkelvoudige windturbines en buisleidingen met gevaarlijke stoffen, bijvoorbeeld aardgasbuisleidingen;
- Activiteiten met vergunningplicht waarvoor het plaatsgebonden risico berekend moet worden. Dit zijn bedrijven met grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen of zeer gevaarlijke stoffen. Of bedrijven waar veel handelingen met gevaarlijke stoffen plaatsvinden, zoals Seveso-inrichtingen.

Voor het toestaan van nieuwe MBA's met externe veiligheidsrisico's moet de gemeente in het omgevingsplan moet de gemeente beoordelingsregels opstellen. In deze beoordelingsregels zal er ook rekening gehouden moet worden met de plaatsgebonden risicocontouren van de verschillende activiteiten zoals bedoeld in bijlage VII van het BKL.

6 Aandachtsgebieden

Met de komst van de Omgevingswet zal het begrip invloedsgebied vervallen. De Omgevingswet introduceert voor externe veiligheid het brand-, explosie- en gifwolkaandachtsgebied.

Aandachtsgebieden zijn gebieden die zichtbaar maken waar mensen binnenshuis, zonder aanvullende maatregelen, onvoldoende beschermd zijn tegen de gevolgen van ongevallen met gevaarlijke stoffen.

Dat betekent dat zich binnen dat gebied bij een ongeval met gevaarlijke stoffen levensbedreigende gevaren voor personen in gebouwen kunnen voordoen, ook al is de kans daarop klein. Het aandachtsgebied vormt een instrument om het gesprek over veiligheid en bescherming door het treffen van maatregelen te starten.

Er is een onderscheid tussen drie soorten gevaren: warmtestraling (brand), overdruk (explosie) en concentratie giftige stoffen in de lucht (gifwolk). Daarmee zijn er ook drie typen aandachtsgebieden:

- brandaandachtsgebied
- explosieaandachtsgebied
- gifwolkaandachtsgebied

Het brandaandachtsgebied geldt daarbij als vervanger voor het plasbrandaandachtsgebied voor basisnetroutes. Het explosie- en/of gifwolkaandachtsgebied worden daaraan toegevoegd afhankelijk van het type risicovolle activiteit. Een risicovolle activiteit kan een, twee of drie aandachtsgebieden hebben. De aandachtsgebieden zijn een kenmerk van een activiteit met externe veiligheidsrisico's. Ze gelden vanaf het begin van het verrichten van de activiteit.

Een aandachtsgebied is de locatie die wordt begrensd door de afstand als gevolg van een ongeval waar een bepaalde intensiteit bijhorend aan een soort incident ten hoogste geldt. Die bijhorende intensiteit is voor elk aandachtsgebied in artikel 5.12 Bkl vastgelegd. Het brandaandachtsgebied is een plasbrand of fakkelbrand die wordt begrensd door een intensiteit van 10 kW/m². Een explosieaandachtsgebied is een kokende vloeistof-gasexpansie-explosie (Boiling Liquid Expanding Vapor Explosion, BLEVE) die wordt begrensd door een intensiteit van 35 kW/m², of een explosie met een overdruk van ten hoogste 10 kPa. Een gifwolkaandachtsgebied wordt begrensd door tot waar een gifwolk doden veroorzaakt in een gebouw door blootstelling aan bij ministeriële regeling vast te stellen concentraties gedurende een bepaalde tijd.

Voor de afstanden die gelden voor de verschillende aandachtsgebieden wordt ook verwezen naar bijlage VII Bkl. In categorie A, onder 1a en 7, B, onder 2 en 5, C en E, onder 9, 10 en 13 zijn de afstanden aangegeven bij die activiteit. Voor categorie D, onder 2, en E, onder 2 tot en met 9, 11 en 12 moet de afstand van de aandachtsgebieden worden berekend. In de omgevingsregeling zijn de rekenregels bepaald die moeten worden toegepast voor de berekening van die afstand. Voor het gifwolkaandachtsgebied geldt volgens artikel 5.12 lid 4 Bkl in ieder geval een afkappgrens van 1,5km voor de activiteiten van paragraaf 5.1.2.2.

Een aandachtsgebied hoeft de gemeente niet eerst in het omgevingsplan aan te wijzen; deze worden immers al in bijlage XII van het Bkl aangewezen. Wel dient in het omgevingsplan rekening gehouden te worden met het groepsrisico binnen de aandachtsgebieden.

6.1 Groepsrisico

De gemeente moet in het omgevingsplan binnen deze aandachtsgebieden rekening houden met het groepsrisico. Hierbij gaat het om de kans per jaar dat tien of meer personen overlijden als rechtstreeks

gevolg van een ongewoon voorval binnen een aandachtsgebied. Dit staat in het eerste lid van artikel 5.15 van het Bkl.

Dit artikel biedt de gemeenteraad een eigen afwegingsruimte bij nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen binnen een aandachtsgebied. Het groepsrisico hoeft niet meer verplicht berekend en/of verantwoord te worden, wat afwijkt van de huidige wetgeving. Dat wil zeggen: zolang het gaat om een locatie buiten de afstand waar de grenswaarde voor het plaatsgebonden risico geldt (PR⁰⁶ contour) kan de gemeente zelf kiezen hoe ze aan passende bescherming komen.

Het noemen van het aantal van tien personen betekent niet dat de kans berekend moet worden. De vraag of van een groepsrisico sprake is, kan de gemeente ook beantwoorden met demografische gegevens of onderbouwde schattingen. Wel is het bevoegd gezag vrij om een groepsrisicoberekening te maken indien dat behulpzaam is om inzicht te krijgen in de gevolgen voor het groepsrisico. Hierbij kan de beleidsmatig gebruikte oriëntatiewaarde van voor de Omgevingswet desgewenst als richtpunt gebruikt worden. De beleidskeuze wanneer er een groepsrisicoberekening plaats moet vinden, moet de gemeente vastleggen in het programma externe veiligheid.

6.1.1 Verantwoording van het groepsrisico onder de Omgevingswet

Aan het groepsrisico zijn geen normen meer gekoppeld, waardoor het vooral een kwalitatieve beoordeling is. Een initiatief wordt daardoor niet meer getoetst aan een lijn in een abstracte grafiek. Door te werken met aandachtsgebieden zou het voor eenieder duidelijk moeten zijn welke gevolgen zich bij een incident kunnen voordoen. Volgens het tweede lid van artikel 5.15 Bkl is met het gestelde uit lid 1 rekening gehouden als een omgevingsplan binnen een aandachtsgebied:

- geen beperkt kwetsbare, kwetsbare en zeer kwetsbare gebouwen en beperkt kwetsbare en kwetsbare locaties toelaat;
- waar het omgevingsplan beperkt kwetsbare, kwetsbare en zeer kwetsbare gebouwen en beperkt kwetsbare en kwetsbare locaties toelaat, waarborgt;
 - o dat maatregelen zijn getroffen ter bescherming van personen in die gebouwen en op die locaties;
 - o dat het aantal doorgaans aanwezige personen of de tijd dat die aanwezig zijn in die gebouwen en op die locaties beperkt is.

7 Voorschriftengebieden

Een gemeente kan binnen een aandachtsgebied voorschriftengebieden aanwijzen (artikel 5.14 Bkl). Een voorschriftengebied kan een deel van of het gehele aandachtsgebied zijn. Dit wordt verplicht in de situatie dat de gemeente een zeer kwetsbaar gebouw wil toewijzen binnen een aandachtsgebied of wanneer het brandaandachtsgebied langs een basisnetroute nu een PAG kent. De gemeente wijst in dat geval een locatie binnen een (brand- of explosie)aandachtsgebied als (brand- of explosie)voorschriftengebied aan in het omgevingsplan. In dit deel van het aandachtsgebied gelden dan aanvullende bouweisen voor nieuwbouw en vervangende nieuwbouw van beperkt kwetsbare, kwetsbare en zeer kwetsbare gebouwen. Bestaande gebouwen, die niet verbouwd of vervangen worden, hoeven niet te voldoen aan deze aanvullende bouweisen.

Gifwolkaandachtsgebieden kunnen niet als voorschriftengebied worden aangewezen. Om toch te komen tot passende bescherming tegen gifwolken gelden (voor nieuwbouw) generieke bouweisen zoals het meest geschikte ventilatiesysteem, zoals we deze nu kennen vanuit het Bouwbesluit 2012. Daarnaast dient er aandacht te zijn voor de bereikbaarheid, bestrijdbaarheid en zelfredzaamheid. Als de voorschriftengebieden (nog) niet in het omgevingsplan zijn aangewezen, gelden binnen het aandachtsgebied geen aanvullende bouweisen, met uitzondering van zeer kwetsbare gebouwen. Hiernaast gelden de aanvullende bouweisen niet voor bestaande gebouwen binnen het voorschriftengebied en gedeelten van het bouwwerk die buiten het voorschriftengebied zijn gelegen.

Deze aanvullende bouweisen staan in de artikelen 4.90 tot en met 4.96 van het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). Zij hebben tot doel om mensen in een gebouw beter te beschermen tegen de effecten van een brand of explosie. Voor gedeelten van het bouwwerk buiten het voorschriftengebied gelden geen aanvullende bouweisen uit het Bbl. Als de gemeente geen brand- of explosievoorschriftengebied in het omgevingsplan heeft aangewezen, gelden binnen het aandachtsgebied geen aanvullende bouweisen.

7.1 Zeer kwetsbare gebouwen binnen een aandachtsgebied

Locaties voor zeer kwetsbare gebouwen in een brand- of explosieaandachtsgebied moeten verplicht worden aangewezen als voorschriftengebied. Voor deze gebouwen zijn de aanvullende bouweisen na aanwijzing van het voorschriftengebied in het omgevingsplan dus altijd van toepassing. Het gaat dan om bijvoorbeeld ziekenhuizen, basisscholen en kinderdagverblijven. De aanvullende bouweisen gelden niet voor bestaande gebouwen die binnen een voorschriftengebied liggen. Deze gelden alleen in geval van nieuwbouw of vervangende nieuwbouw indien een voorschriftengebied is aangewezen.

7.2 Gemotiveerd afwijken van het aanwijzen van een voorschriftengebied

De gemeente kan besluiten om een aandachtsgebied in het omgevingsplan slechts gedeeltelijk of niet aan te wijzen als voorschriftengebied. Bij het toestaan van nieuwe (beperkt) kwetsbare gebouwen kan de gemeente afzien van de aanwijzing van een voorschriftengebied. De gemeente moet dat dan wel goed motiveren.

Een gemeente kan in die gevallen ook besluiten om slechts een deel van een aandachtsgebied aan te wijzen als voorschriftengebied. De gemeente kan dit motiveren door aan te tonen dat al aanwezige maatregelen zorgen voor passende bescherming. Ze kan bijvoorbeeld verwijzen naar de zeer kleine kans op een calamiteit of de maatregelen die al binnen het aandachtsgebied zijn genomen om de veiligheid voldoende te waarborgen en milieu en gezondheid passend te beschermen.

Ook binnen een voorschriftengebied kunnen gelijkwaardige maatregelen worden toegepast. Toepassen van gelijkwaardigheid kan ook bij locaties binnen een aandachtsgebied voor een zeer kwetsbaar gebouw.

8 Activiteiten met aanvullende afstanden en regels

Naast de activiteiten die we vanuit bijlage VII van het Bkl verplichte plaatsgebonden risicocontouren en aandachtsgebieden (brand, explosie en toxisch) kennen, zijn er activiteiten die nog aanvullende rijksregels vanuit het Bkl kennen om de veilige werking te kunnen garanderen. Deze rijksregels en aanvullende afstanden moeten expliciet opgenomen worden in het omgevingsplan.

8.1 Buisleidingen met gevaarlijke stoffen

Voor een veilige werking van de buisleidingen waardoor gevaarlijke stoffen worden vervoerd (bijvoorbeeld aardgas) dient de gemeente in haar omgevingsplan rekening te houden met een aantal beperkingen voor het bouwen van (nieuwe) bouwwerken en het toelaten van activiteiten die invloed kunnen hebben op de buisleiding.

Naast het plaatsgebonden risicocontour en de aandachtsgebieden op grond van categorie 2 onderdeel D bijlage VII Bkl, kent het gebruik van buisleidingen voor het transporteren van gevaarlijke stoffen ook een belemmeringsgebied buisleidingen gevaarlijke stoffen. De omvang van een belemmeringsgebied is in het omgevingsplan is 5 meter aan weerszijden van de buisleiding, gemeten vanuit het hart ervan (artikel 5.18 lid 1 Bkl), behalve voor een buisleiding voor aardgas met een druk tussen 1.600 en 4.000 kPa. Daar is een belemmeringsgebied van 4 meter aan weerszijden van de buisleiding voldoende (artikel 5.18 lid 2 Bkl).

Binnen een belemmeringsgebied buisleidingen mogen in het omgevingsplan geen gebouwen worden toegelaten, conform artikel 5.19 Bkl. Dat geldt niet voor een beperkt kwetsbaar gebouw, of voor een kwetsbaar gebouw dat een functionele binding heeft met de buisleiding. Uiteraard mogen deze gebouwen de veiligheid van de buisleiding niet schaden. Dit bouwverbod is nodig voor het onderhoud van de buisleiding. Activiteiten die invloed kunnen hebben op de ongeschonden toestand en werking van de buisleiding worden ook niet toegelaten binnen een belemmeringsgebied.

Voor mechanische graafwerkzaamheden gelden andere regels; deze zijn vastgelegd in de Wet informatie-uitwisseling bovengrondse en ondergrondse netten (Wibon). Ook andere activiteiten kunnen van invloed zijn op de veiligheid van de buisleiding. Denk aan planten en rooien van diepgewortelde beplanting, plaatsen van lichtmasten, wegwijzers, straatmeubilair en dergelijke en indrijven van voorwerpen in de bodem. Voor zover die werkzaamheden niet onder de Wibon vallen, mogen deze niet zorgen voor nadelige effecten op de werking van de buisleiding in het belang van de veiligheid.

8.2 Opslag van vuurwerk

Voor vuurwerk gelden in het omgevingsplan afstanden en explosieaandachtsgebieden. Hierbinnen mag de gemeente functies als wonen of verblijven niet of beperkt toestaan. Deze afstanden en de explosieaandachtsgebieden zijn gebaseerd op de effecten van een explosie. In artikel 5.20 t/m 5.25 Bkl staan aanvullende regels die betrekking hebben op de veilige werking van het opslaan, bewerken en verpakken van vuurwerk.

8.2.1 Plaatsgebonden risicocontour vuurwerk

Voor bedrijven waar niet meer dan 10.000 kg verpakt vuurwerk van categorie F1, F2 of F3 wordt opgeslagen, geldt een vaste afstand van 8 meter, conform artikel 4.1042 Bal. Binnen deze 8 meter mogen geen beperkt kwetsbare, kwetsbare of zeer kwetsbare gebouwen aanwezig zijn. Dit geldt niet voor gebouwen die een functionele binding hebben met de activiteit. De afstand wordt gemeten vanaf het bebouwperceel tot aan de begrenzing van de locatie, vanaf het midden van de deuropening van een

bewaarplaats of bufferbewaarplaats voor vuurwerk. Deze afstanden moeten conform artikel 5.21 Bkl opgenomen worden in het omgevingsplan.

8.2.2 Explosieaandachtsgebieden vuurwerk

Naast het plaatsgebonden risicocontour kennen opslagen voor vuurwerk ook een explosieaandachtsgebied. De instructieregels voor de explosieaandachtsgebieden vuurwerk staan in artikel 5.23 t/m 5.25 Bkl. Een explosieaandachtsgebied vuurwerk wijkt af van een (brand-, explosie- of gifwolk)aandachtsgebied uit paragraaf 5.1.2.2. Het explosieaandachtsgebied vuurwerk geldt namelijk als een verbodsgebied voor bepaalde nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen. E

Binnen een explosieaandachtsgebied vuurwerk gelden de beperkingen van artikel 5.24 Bkl. In de explosieaandachtsgebieden vuurwerk zijn geen (beperkt) kwetsbare en zeer kwetsbare gebouwen en (beperkt) kwetsbare locaties toegelaten. Voor explosieaandachtsgebieden vuurwerk wordt dus geen onderscheid gemaakt naar het type kwetsbaarheid van gebouwen en locaties. Dit geldt uiteraard niet voor de gebouwen/locaties die een functionele binding hebben met de activiteit. Dit dient opgenomen te worden in het omgevingsplan.

Toch kent deze verbodsbepaling een afwijkingsbevoegdheid. Volgens artikel 5.25 Bkl mag de gemeente in het omgevingsplan toch beperkt kwetsbare, kwetsbare en zeer kwetsbare gebouwen en beperkt kwetsbare en kwetsbare locatie toelaten als er wordt voldaan aan een aantal voorwaarden. Deze voorwaarden zijn als volgt (artikel 5.25 lid 1):

- De hittestraling als gevolg van een brand mag op de begrenzing van de locatie voor het verblijf van personen buiten het gebouw ten hoogste 10 kW/m²;
- de weerstand tegen branddoorslag en brandoverslag tussen de deuropening van een bewaarplaats of een bufferbewaarplaats voor vuurwerk of pyrotechnische artikelen en beperkt kwetsbare, kwetsbare en zeer kwetsbare gebouwen ten minste 60 minuten is.

De afstanden voor het explosieaandachtsgebied vuurwerk zijn afhankelijk van het soort vuurwerk en pyrotechnische artikel en het kaliber. De afstanden staan in de bijlagen VIII bij het Bkl.

8.3 Civiele en militaire opslagen van ontplofbare stoffen

Ook zijn er aparte instructieregels die in het omgevingsplan opgenomen dienen te worden voor het opslaan van ontplofbare stoffen voor civiel en militair gebruik.

8.3.1 Veiligheidsafstanden civiele opslagen van ontplofbare stoffen

Conform artikel 5.27 Bkl dient er in het omgevingsplan rekening gehouden te worden met een plaatsgebonden risicocontour. Conform artikel 4.1051 Bal kent de activiteit een veiligheidsafstand van 8 meter. Deze veiligheidsafstand geldt alleen bij de volgende activiteiten:

- een brandcompartiment voor het opslaan van zwart kruit of rookzwak kruit
- een opslagplaats voor het opslaan van meer dan 10.000 munitiepatronen of hagelpatronen voor vuurwapens. Voor munitie- en hagelpatronen in een brandcompartiment geldt deze afstand niet.

8.3.2 Explosieaandachtsgebieden civiele en militaire opslagen van ontplofbare stoffen

De aard en betekenis van een civiel en militair explosieaandachtsgebied en die van een explosieaandachtsgebied vuurwerk zijn gelijk. Dit betekent dat de explosieaandachtsgebieden geen

afwegingskader kennen, maar een beperkende werking. De afstanden voor de explosieaandachtsgebieden zijn gebaseerd op de maximale effecten van een explosie. Voor deze gebieden gelden eigen regels.

In dit geval zijn er 3 soorten explosieaandachtsgebieden: A, B en C. De afstanden voor deze gebieden zijn afhankelijk van de hoeveelheid opgeslagen explosieven.

Binnen explosieaandachtsgebied A laat het omgevingsplan het volgende **niet** toe:

- beperkt kwetsbare, kwetsbare en zeer kwetsbare gebouwen
- beperkt kwetsbare en kwetsbare locaties
- autowegen, autosnelwegen, spoorwegen, vaarwegen, of parkeerterreinen voor meer dan 10 motorvoertuigen
- agrarische activiteiten die een meer dan incidentele aanwezigheid van enkele personen vereisen

Binnen explosieaandachtsgebied B laat het omgevingsplan het volgende **niet** toe:

- beperkt kwetsbare, kwetsbare en zeer kwetsbare gebouwen
- beperkt kwetsbare en kwetsbare locaties

En binnen explosieaandachtsgebied C laat het omgevingsplan het volgende **niet** toe:

- gebouwen waarin doorgaans een groot aantal personen gedurende een groot gedeelte van de dag aanwezig is met: een vlies- of gordijngewel en grote glasoppervlakten.

Beperkt kwetsbare en kwetsbare gebouwen en locaties die horen bij de activiteit vallen niet onder de afstandseisen en de eisen voor een civiel of militair explosieaandachtsgebied.