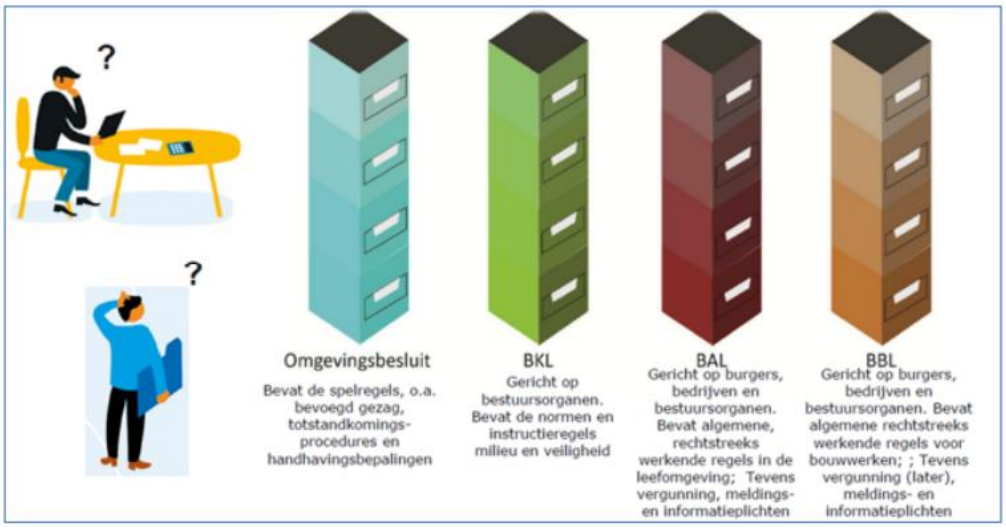
Wettelijk kader

1 Algemeen

De inwerkingtreding van de Omgevingswet heeft geleid tot veranderingen. Zo zijn 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 is het nodige veranderd in de wetgeving.

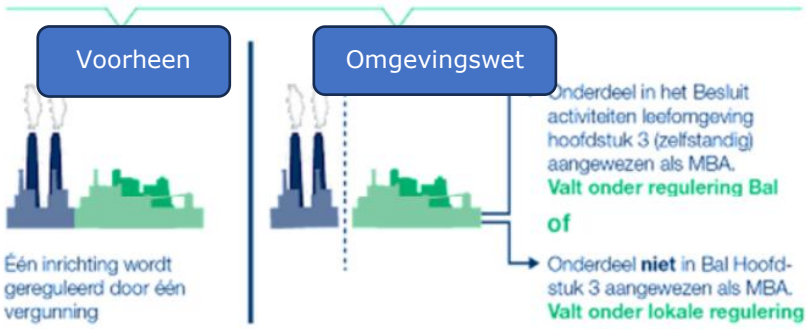
1.1 Van inrichting naar MBA

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 leefomgeving plaats vinden worden apart gereguleerd. Zo is ook de term "bedrijfsmatig" verdwenen uit de Wet milieubeheer en worden activiteiten gereguleerd. De Rijksoverheid heeft voor gemeenten al een duidelijk onderscheid gemaakt welke activiteiten volgens hen altijd vergunningplichtig moeten zijn vanwege hun milieuoverlast.



Figuur 1 De Omgevingswet - de vier AMvB's (Bron: ODZOB)

Deze milieubelastende activiteiten (MBA's) 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. 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 inpandig plaatsvindt (paragraaf 2.5). Of overige activiteiten, die geen MBA zijn, vergunningplichtig 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 ervoor 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.



Figuur 2 Van inrichting naar milieubelastende activiteiten (Bron: Milieurecht.nl)

In paragraaf 5.1.2 van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) staan instructieregels over de manier waarop het omgevingsplan (en het projectbesluit, zie artikel 9.1 Bkl) externe veiligheid moet waarborgen bij het toedelen van functies aan locaties: de zogeheten omgevingsveiligheid. Het uitgangspunt van omgevingsveiligheid is volgens artikel 5.2 Bkl dat voor risico's van branden, rampen en crises rekening moet worden gehouden met het voorkomen, beperken en bestrijden daarvan, de mogelijkheid voor personen om zich in veiligheid te brengen en hulpverlening.

1.2 Wijzigingen in relevante wetgeving

De wet- en regelgeving omtrent externe veiligheid was verdeeld 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 ruimtelijke ontwikkelingen. De regels omtrent ruimtelijke ontwikkelingen zijn opgegaan 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.

1.3 Modernisering Omgevingsveiligheid (MOV)

Parallel aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet is 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 beperkt kwetsbare gebouwen en locaties;
- Het groepsrisico is gekoppeld aan zogenaamde aandachtsgebieden en wordt een kwalitatieve beoordeling (er is geen verplichte berekening meer);
- Het plasbrandaandachtsgebied wordt het brandaandachtsgebied;
- Ook andere MBA's met externe veiligheidsrisico's dan basisnetroutes kunnen een brandaandachtsgebied krijgen;
- Daarnaast kan er sprake zijn van een explosie- en/of een gifwolkaandachtsgebied;
- 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.

2 Omgang met milieubelastende activiteiten met externe veiligheidsrisico's

In bijlage VII van het Bkl zijn activiteiten aangewezen als MBA's met externe veiligheidsrisico's. Voor deze activiteiten dienen regels opgenomen te worden in het omgevingsplan. Aan de hand van dit programma wordt het gebiedsgerichte beleid geïntroduceerd dat zal worden vertaald naar planregels. Daarmee worden de voorwaarden voor het vestigen van deze MBA's met externe veiligheidsrisico's opgenomen in het omgevingsplan. Deze MBA's met externe veiligheidsrisico's hebben regels over het plaatsgebonden risico en de aandachtsgebieden. Het gaat om de volgende soorten activiteiten:

- Activiteiten met gevaarlijke stoffen bij bedrijven. Dit zijn verschillende milieubelastende activiteiten uit het besluit activiteiten leefomgeving (bal);
- Het basisnet vervoer gevaarlijke stoffen (weg, water en spoor);
- Buisleidingen met gevaarlijke stoffen die zijn aangewezen als milieubelastende activiteit in het bal;
- Windturbines die zijn aangewezen als milieubelastende activiteit in het bal.

Voor al deze risicovolle activiteiten zijn plaatsgebonden risicocontouren en aandachtsgebieden vastgelegd of deze moeten berekend worden. In hoofdstuk 4 en verder zal hier op ingegaan worden. Ook zijn er activiteiten met aanvullende of afwijkende rijksregels en afstanden. Deze worden verder uitgewerkt in hoofdstuk 7.

2.1 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. Regels omtrent het mogelijk maken van nieuwe MBA's met externe veiligheidsrisico's 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 vergunningplichtige activiteiten moeten dus passen binnen de gestelde grenzen van het omgevingsplan (artikel 8.9, derde lid, Bkl).

Bij het mogelijk maken van een 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 voldoende bescherming wordt geboden binnen het aandachtsgebied (5.15 Bkl);
- Besluit of een chemisch cluster kan worden gezien als een risicogebied externe veiligheid (5.16 en 5.17 Bkl).

2.2 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. Via dit programma wordt het gebiedsgerichte beleid geïntroduceerd dat opgenomen zal worden in het omgevingsplan. Hiermee wordt ruimte gereserveerd voor risicovolle activiteiten, of juist voor kwetsbare gebouwen en locaties.

3 Wat beschermen we tegen milieubelastende activiteiten met externe veiligheidsrisico's

In het omgevingsplan moet de gemeente aangeven wat voor soort gebouwen 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 (Bkl) staan drie 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 drie 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.

3.1 Aanwijzing van categorieën

De aanwijzing van deze categorieën 'gebouwen en locaties' staat in bijlage VI van het Bkl. 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 is dan wel van belang dat die functie blijkt uit het omgevingsplan of uit de omgevingsvergunning waarbij die functie mogelijk wordt gemaakt (buitenplanse omgevingsplanactiviteit).

Een gemeente kan andere categorieën van locaties of gebouwen dan die in bijlage VI staan, een vergelijkbare bescherming bieden.

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.

3.2 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. 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.

3.3 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.

3.4 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.

4 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 aanwezig 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 één 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.

In het onderstaande overzicht staat per functie beschreven waar rekening mee gehouden dient te worden, bijvoorbeeld dat voor een kwetsbaar gebouw de grenswaarde geldt voor de plaatsgebonden risicocontour en daar dus niet gevestigd mag worden.

	Plaatsgebonden risicocontour	Aandachtsgebied
Beperkt kwetsbaar gebouw	Standaardwaarde	Extra aandacht
Beperkt kwetsbare locatie	Standaardwaarde	Extra aandacht
Kwetsbaar gebouw	Grenswaarde	Extra aandacht
Kwetsbare locatie	Grenswaarde	Extra aandacht
Zeer kwetsbare locatie	Grenswaarde	Voorschriftengebied verplicht

Tabel 1: Toets externe veiligheid (Bron: ODNHN)

4.1 Grenswaarde voor zeer kwetsbare gebouwen en kwetsbare gebouwen en locaties

In artikel 5.6 Bkl t/m 5.11a 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 1 op de 1.000.000 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 voorwaarden die in het Bkl staan.

4.2 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 één op de miljoen (PR 10^{-6}) per jaar. Rekening houden met betekent dat de overheid een eigen afweging maakt. Gemeenten mogen bij beperkt kwetsbare gebouwen dus afwijken van deze standaardwaarde. Ze moeten daar dan wel goede redenen voor hebben en dit goed motiveren.

4.3 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.

4.4 Vaststellen van de 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 activiteiten. Een ander voorbeeld zijn woningen die een windturbine op het erf hebben staan waarvan de bewoner initiatiefnemer is.

4.5 Plaatsgebonden risicocontouren voor risicovolle activiteiten

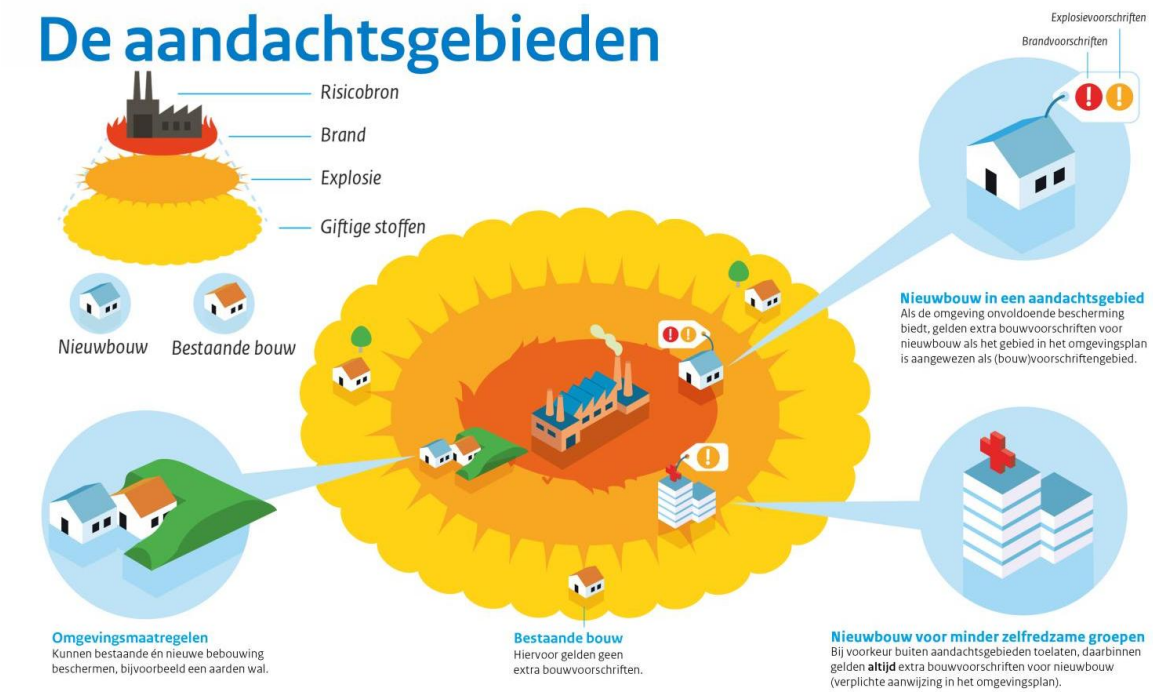
Artikel 5.8 Bkl verwijst naar bijlage VII van het Bkl die in de onderdelen A tot en met E vaste afstanden aanwijst van het plaatsgebonden risico of bepaalt dat het plaatsgebonden risico moet worden berekend.

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 beoordelingsregels opstellen. In deze beoordelingsregels zal er ook rekening gehouden moeten worden met de plaatsgebonden risicocontouren van de verschillende activiteiten zoals bedoeld in bijlage VII van het Bkl.

5 Aandachtsgebieden



Figuur 3 Aandachtsgebieden externe veiligheid (Bron: Overheid.nl)

Met de komst van de Omgevingswet is 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, waar een bepaalde intensiteit van een incidentscenario ten hoogste geldt. Dit incident is een gevolg van een ongewoon voorval. De intensiteit van het incidentscenario 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 in omgevingsplan voor de berekening van die afstand. Voor het gifwolkaandachtsgebied geldt volgens artikel 5.12 lid 4 Bkl in ieder geval een afkapgrens 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 VII van het Bkl aangewezen. Wel dient in het omgevingsplan rekening gehouden te worden met het groepsrisico binnen de aandachtsgebieden.

5.1 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. Dat wil zeggen: zolang het gaat om een locatie buiten de afstand waar de grenswaarde voor het plaatsgebonden risico geldt (PR 10^{-6} contour), kan de gemeente zelf kiezen hoe ze aan voldoende 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.

5.2 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:
    - dat maatregelen zijn getroffen ter bescherming van personen in die gebouwen en op die locaties.
    - dat het aantal doorgaans aanwezige personen of de tijd dat die aanwezig zijn in die gebouwen en op die locaties beperkt is.

6 Voorschriftengebieden

Een gemeente kan binnen aandachtsgebieden voorschriftengebieden aanwijzen (artikel 5.14 Bkl). Een voorschriftengebied kan een heel aandachtsgebied, of een deel daarvan zijn. In dit aandachtsgebied of 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 voldoende bescherming tegen gifwolken gelden (voor nieuwbouw) generieke bouweisen zoals het meest geschikte ventilatiesysteem.

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.

6.1 Gemotiveerd afwijken van het aanwijzen van een 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 voldoende bescherming. Ze kan bijvoorbeeld verwijzen naar de maatregelen die al binnen het aandachtsgebied zijn genomen om de veiligheid voldoende te waarborgen en milieu en gezondheid voldoende 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.

In dit programma is de beleidskeuze gemaakt om in beginsel geen gebouwen en locaties toe te staan in aandachtsgebieden. Daarmee is het groepsrisico voldoende verantwoord om af te zien van het aanwijzen van voorschriftengebieden. Wanneer er wordt afgeweken van het omgevingsplan met een BOPA of omgevingsplanwijziging, teneinde kwetsbare gebouwen en locaties te realiseren in een aandachtsgebied, kan er op locatie een voorschriftengebied worden aangewezen.

6.2 Aanwijzen van een voorschriftengebied

Locaties voor zeer kwetsbare gebouwen in een brand- of explosieaandachtsgebied moeten altijd worden aangewezen als voorschriftengebied. Voor deze gebouwen zijn de aanvullende bouweisen na aanwijzing van het voorschriftengebied in het omgevingsplan 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. In dit programma is echter de keuze gemaakt om in principe geen nieuwe zeer kwetsbare gebouwen in aandachtsgebieden toe te staan.

Indien met een BOPA of omgevingsplanwijziging een (beperkt) kwetsbaar gebouw of locatie in een aandachtsgebied wordt toegestaan, dient er via het verantwoordingskader aangetoond te worden dat er passende bescherming wordt gerealiseerd. Hierbij kan ervoor gekozen worden om een voorschriftengebied aan te wijzen en bouwkundige maatregelen te treffen. In dat geval wordt het voorschriftengebied alleen voor die locatie aangewezen.

7 Activiteiten met aanvullende afstanden en regels

Naast de activiteiten die vanuit bijlage VII van het Bkl verplichte plaatsgebonden risicocontouren en aandachtsgebieden (brand, explosie en gifwolk) kennen, zijn er activiteiten die nog aanvullende rijksregels vanuit het Bkl kennen om de veiligheid te kunnen garanderen. Voor buisleidingen betreft het regels omtrent belemmeringengebieden die zijn opgenomen in art. 5.18 en 5.19 van het Bkl. Voor de opslag van vuurwerk en/of ontplofbare stoffen zijn de regels genoemd in bijlage VIII, IX en X van het Bkl. Deze rijksregels en aanvullende afstanden moeten expliciet opgenomen worden in het omgevingsplan.

7.1 Buisleidingen met gevaarlijke stoffen

Voor een veilige werking van de buisleidingen waardoor gevaarlijke stoffen worden vervoerd, 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 buisleidingen. Hiervoor is een zogenaamd belemmeringengebied aangewezen. De omvang van een belemmeringengebied buisleidingen is 5 of 4 meter gemeten vanuit het hart van de buisleiding. Of er sprake is van 4 of 5 meter is afhankelijk van de druk. Binnen een belemmeringengebied 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. Activiteiten die invloed kunnen hebben op de ongeschonden toestand en werking van de buisleiding worden ook niet toegelaten binnen een belemmeringengebied.

7.2 Opslag van vuurwerk

Voor vuurwerk waarop bijlage VIII Bkl van toepassing is, gelden in het omgevingsplan (veiligheids)afstanden en/of explosieaandachtsgebieden. Het betreft hier grootschalige opslag van consumentenvuurwerk en opslag van professioneel vuurwerk. Binnen de afstanden of explosieaandachtsgebieden 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 de regels die betrekking hebben op de veilige werking van het opslaan, bewerken en herverpakken van vuurwerk.

7.2.1 Consumentenvuurwerk

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. Het gaat hierbij om de afstand tot de begrenzing van de locatie, vanaf het midden van de deuropening van een bewaarplaats of bufferbewaarplaats voor vuurwerk. Mocht het niet mogelijk zijn om deze afstanden aan te houden, kan hiervan afgeweken worden. Het is dan in ieder geval van belang dat dezelfde afstand (8 meter) wordt gewaarborgd tot beperkt kwetsbare, kwetsbare en zeer kwetsbare gebouwen en beperkt kwetsbare en kwetsbare locaties. Dit geldt niet voor gebouwen die binnen de locatie staan waar de activiteit wordt uitgevoerd. Deze afstanden moeten conform artikel 5.21 Bkl opgenomen worden in het omgevingsplan.

7.2.2 Professioneel vuurwerk

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 ruimtelijke ontwikkelingen. Een explosieaandachtsgebied voor het opslaan, bewerken en herverpakken van vuurwerk kent het

afwegingskader voor het groepsrisico niet. Dit geldt ook voor de civiele en militaire explosieaandachtsgebieden. 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 niet voor de gebouwen/locaties die een functionele binding hebben met de activiteit.

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 van het Bkl.

Ruimte	Grootte deuropening	Afstand (in m)		
		voorwaarts[a]	zijwaarts[b]	achterwaarts[c]
Bewaarplaats	≤ 4 m²	20	geen	geen
	4 m² tot en met 6 m²	25	geen	geen
	6 m² tot en met 8 m²	30	geen	geen
Bufferbewaarplaats ≤ 500 kg	alle	20	20	4
Bufferbewaarplaats 500 tot en met 1.000 kg	alle	25	20	5
Bufferbewaarplaats 1.000 tot en met 2.000 kg	alle	33	25	6
Bufferbewaarplaats 2.000 tot en met 3.500 kg	alle	42	31	8
Bufferbewaarplaats 3.500 tot en met 5.000 kg	alle	48	36	9

[a] Afstand voorwaarts is de afstand in zowel horizontale als verticale richting, gemeten in bolvorm vanaf het middelpunt van de deuropening van een ruimte in de richting, zoals aangegeven in onderstaande figuur, onder a.
[b en c] Afstand zijwaarts en afstand achterwaarts zijn de afstanden in zowel horizontale als verticale richting, gemeten in blokvorm vanaf het middelpunt van de deuropening van een ruimte in de richting, zoals aangegeven in onderstaande figuur, onder b respectievelijk c, waarbij de afstand in verticale richting gelijk is aan de afstand in (horizontale) zijwaartse richting.

Figuur 4 Explosieaandachtsgebied vuurwerk genoemd in bijlage VIII Bkl (Bron: Omgevingswet-Bkl)

7.3 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.

7.3.1 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.

7.3.2 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 gordijngevel 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.

De omvang van de civiele militaire explosieaandachtsgebieden staat in artikel 5.32 van het Bkl. Die kan volgen uit:

- De munitie-QRA die opgesteld moet worden bij een vergunningplichtige activiteit conform artikel 4.1172 Bal;
- Bijlage IX van het Besluit kwaliteit leefomgeving (civiel);
- Bijlage X van het Besluit kwaliteit leefomgeving (militair).

NEM tot en met (in kg)	Afstanden (in m)		
	Civiel explosieaan-dachtsgebied A	Civiel explosieaan-dachtsgebied B	Civiel explosieaan-dachtsgebied C
14,1	41	62	124
25	87	130	260
50	141	212	424
75	173	260	520
100	196	294	588
125	214	321	642
150	228	342	684
175	240	360	720
200	251	376	752
5.000	254	381	762
6.000	270	405	810

Figuur 5 tabel A bijlage VIII Bkl Civiele explosieaandachtsgebieden van ADR-klasse 1.1 (Bron: Omgevingswet-Bkl)

NEM tot en met (in kg)	Afstanden (in m)	
	Civiel explosieaan-dachtsgebied A	Civiel explosieaan-dachtsgebied B
50	16	24
100	20	30
150	23	34
200	25	37
250	27	40
300	29	43
350	30	45
400	31	47
450	33	49
500	34	51
550	35	52
600	36	54
650	37	55
700	38	57
750	39	58
800	39	59
850	41	61
900	41	62
950	42	63
1.000	43	64

Figuur 6 Tabel B bijlage VIII Bkl Civiele explosieaandachtsgebieden van ADR-klasse 1.3 (Bron: Omgevingswet-Bkl)

Eenheid	Afstand civiel explosieaan-dachtsgebied B (in m)
> 50 kg NEM noodsignalen > 250.000 munitiepatronen of hagelpatronen voor vuurwapens > 250.000 patronen voor schiethamers	20

Figuur 7 Tabel C bijlage VIII Bkl Civiele explosieaandachtsgebieden van ADR-klasse 1.4 (Bron: Omgevingswet-Bkl)

Locatie	Gemeente	Civiel explosie-aandachts gebied A	Civiel explosie-aandachts gebied B	Civiel explosie-aandachts gebied C
Complex TNO Rijswijk	Rijswijk	ja	ja	nee
Complex TNO Ypenburg	's-Gravenhage	ja	ja	ja
Complex Ulicoten	Baarle-Nassau	ja	ja	ja

Figuur 8 Tabel D bijlage VIII Bkl Vastgestelde civiele explosieaandachtsgebieden (Bron: Omgevingswet-Bkl)