

Bestuurlijke samenvatting Beleidsnota Externe veiligheid

Hoe eerder hoe beter

Externe veiligheid is voor velen een abstract en technisch begrip. Met deze samenvatting wordt op een toegankelijke wijze inzicht gegeven in de verschillende aspecten van externe veiligheid om besluitvorming mogelijk te maken. De meer uitgebreide vakinhoudelijke benadering van externe veiligheid vindt u in het achtergrond document.

De gemeente Heusden wil een veilige woonomgeving creëren voor haar burgers en tegelijkertijd bedrijven voldoende kansen bieden om zich te vestigen en te ontwikkelen. De wettelijke normen zijn uitgangspunt. In aanvulling daarop en in aansluiting op landelijke richtlijnen wil de gemeente via het ruimtelijk beleid de zorg voor externe veiligheid vormgeven. Afwijking van de beleids-uitgangspunten kan bij zwaarwegende belangen. Door vroegtijdige oplossingen hoeven de ambities voor woningbouw en nieuwe bedrijventerreinen, zoals opgenomen in de structuurvisie, naar verwachting niet te worden beperkt.

Externe veiligheid gaat over risico's van gevaarlijke stoffen

Externe veiligheid heeft te maken met de opslag, het gebruik en transport van gevaarlijke stoffen. Deze stoffen zijn vaak onmisbaar voor de industrie en in ons dagelijks leven. Hoewel de kans op ongelukken met gevaarlijke stoffen klein is, kunnen de gevolgen groot zijn. Het is dus van groot belang om risico's waar mogelijk te voorkomen en waar aanwezig zo goed mogelijk te beheersen. Dit geldt zowel voor de huidige situatie als in de toekomst bij realisatie van de ruimtelijke en economische ambitie van de gemeente Heusden. Een belangrijke voorzorgsmaatregel is het rekening houden met 'externe veiligheid' bij het ontwikkelen van ruimtelijke plannen. Met name door het creëren van een ruimtelijke scheiding tussen risicobronnen en kwetsbare objecten¹ als woningen en scholen.

De gemeente volgt de landelijke richtlijnen

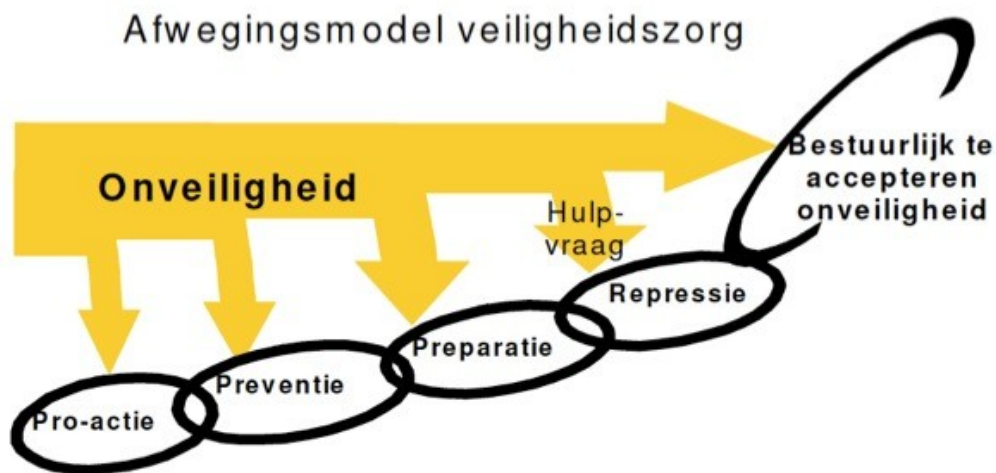
Natuurlijk zijn de wettelijke eisen voor de gemeente het uitgangspunt. In aanvulling daarop volgt de gemeente de landelijke en provinciale richtlijnen. In een aantal gevallen kan er sprake zijn van zwaarwegende belangen². Zwaarwegende belangen zijn bijvoorbeeld ambities om woningbouw en nieuwe bedrijventerreinen mogelijk te maken. Afwijkingen van de richtlijnen zullen waar nodig in het bestemmingsplan nader worden onderbouwd. Maar de verwachting is dat afwijking van de richtlijnen niet of slechts zelden nodig zal zijn als al in een zo vroeg mogelijk stadium risico's in beeld zijn gebracht en bij knelpunten naar oplossingen wordt gezocht.

¹ **Kwetsbare objecten** zijn bijvoorbeeld woningen (niet bedrijfswoningen), ziekenhuizen, verzorgingstehuizen, verpleeghuizen, scholen, kinderopvang, grote kantoorgebouwen, hotels en winkelcentra. In de regelgeving is opsomming gegeven. Zie ook de betreffende bijlage van het achtergronddocument.

² Het begrip **zwaarwegende belangen** heeft geen wettelijke status, maar geeft de gemeente wel ruimte om een afweging te maken tussen de beheersing van risico's enerzijds en andere gemeentelijke belangen als bijvoorbeeld woningbouw anderzijds.

Eisen externe veiligheid meenemen bij ruimtelijke ontwikkeling

De ruimtelijke en economische ambities van de gemeente op het gebied van wonen, werken, natuur, landschap en verkeer zijn vastgelegd in de structuurvisie 'Ruimte voor een plek', die in juli 2009 door de gemeenteraad is vastgesteld. Door al in een zo vroeg mogelijk stadium rekening te houden met randvoorwaarden van externe veiligheid kunnen complicaties in verband met wettelijke normen en landelijke richtlijnen zo veel mogelijk worden voorkomen en kan beter worden gestuurd op een optimale veiligheidssituatie. Deze beleidsnota externe veiligheid geeft aan hoe externe veiligheid bij ruimtelijke planvorming structureel wordt meegenomen.



Figuur 1: In de veiligheidsketen worden achtereenvolgende maatregelen genomen om risico's te verminderen. Pro-actie is onder andere het rekening houden met externe veiligheid bij ruimtelijke plannen.

Inzicht in de risico's van externe veiligheid

Het beleid geeft inzicht in de risicovolle bronnen binnen de gemeentegrenzen. Door het actueel houden van de risicokaart³ en de signaleringskaart⁴ (zie bijlage 2 achtergrond document) vult de gemeente haar plicht in om te communiceren over risico's en deze inzichtelijk te houden. Het inzicht in de risico's maakt het mogelijk voor de gemeente om een goede afweging te maken en tijdig de benodigde maatregelen te nemen.

Kans op dodelijk verkeersongeluk veel groter

De normen voor risico's van externe veiligheid sluiten meestal niet aan bij de wijze waarop burgers risico's beleven. Zo is de kans op een dodelijk verkeersongeluk voor de burger veel groter dan de kans om slachtoffer te worden van een ramp met gevaarlijke stoffen. Toch

³ Naar aanleiding van de vuurwerkram্প in Enschede is besloten dat burgers en overheden moeten beschikken over een volledig en transparant overzicht van risicovolle situaties. Hiervoor zijn de **risicokaarten** ontwikkeld. De provincie is verantwoordelijk voor het beheer en onderhoud van de risicokaart. Als de gemeente een omgevingsvergunning voor een bedrijf verleent, is de gemeente verantwoordelijk voor de gegevens van inrichtingen met gevaarlijke stoffen.

⁴ Op de **signaleringskaart** zijn de risicobronnen en de effecten op hun omgeving (risicocontour en invloedsgebied) in de gemeente Heusden aangegeven. Het gaat om een momentopname.

vinden veel burgers de risico's van het verkeer acceptabeler. Bovendien zijn de risico's van externe veiligheid lastig te berekenen. Daarom is het goed om aan te sluiten bij landelijk geaccepteerde normen en uitgangspunten, ook al zijn deze abstract geformuleerd en moeilijk te begrijpen voor niet ingewijden.

Risicobronnen in Heusden

In de gemeente Heusden bevinden zich de volgende risicobronnen:

- Alliance en Koninklijke Sanders, twee bedrijven die werken met aanzienlijke hoeveelheden gevaarlijke stoffen. Deze bedrijven vallen onder een speciaal wettelijk regiem (BRZO⁵);
- Drie LPG tankstations (BEVI⁶)
 - Transportbedrijf Kuys;
 - Tausch Servicestation;
 - Tankstation de Heikant;
- Een aantal 'overige risicovolle' bedrijven
 - Ammoniakoelinstallatie Kivits Drunen;
 - Gasontvangstation Drunen;
 - Zwembad het Run (chloor);
 - Vervako (propaantank 13 m3);
 - Scheepswerf Heusden (acetyleen 5 m3);
 - Agrarisch bedrijf Knippels(twee propaantanks van 13 m3)
- Transport van gevaarlijke stoffen over de A59 en via buisleidingen.

Afstandsnormen zijn belangrijk

Voor al deze risicobronnen gelden wettelijke eisen waardoor de risico's zo veel mogelijk worden beperkt. Met name de normen voor afstanden tot kwetsbare objecten zijn in dit kader van belang. Woningen mogen bijvoorbeeld niet te dicht liggen bij een opslag met grote hoeveelheid gevaarlijke stoffen. De bronnen en de in acht te nemen afstanden staan weergegeven op de signaleringskaart in bijlage 2 van het achtergrond document. Voor de afstanden zijn landelijke normen op basis van rekenmethodieken ontwikkeld waarmee de gemeente rekening moet houden.

Geen kwetsbare objecten binnen een risicocontour

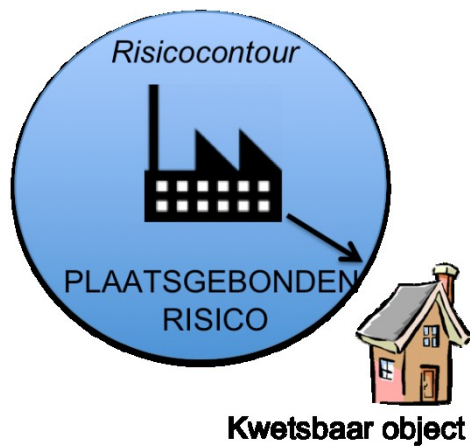
Een belangrijke technische term bij externe veiligheid betreft het plaatsgebonden risico⁷. Rondom elke risicobron is een zone te trekken waarbinnen geen kwetsbare objecten zoals woningen en scholen mogen liggen. Dat noemen we een plaatsgebonden risicocontour. Dit is een wettelijke eis. Deze contouren zijn aangegeven op de risicokaart en in het bestemmingsplan vastgelegd. Bijvoorbeeld Alliance, waarbij de risicocontour binnen de perceelsgrens van de inrichting valt en als zodanig ook in het bestemmingsplan is opgenomen.

⁵ BRZO; Besluit risico's zware ongevallen. Chemie-Pack in Moerdijk was bijvoorbeeld ook een BRZO bedrijf.

⁶ BEVI; Besluit externe veiligheid inrichtingen; het gaat dan in Heusden om LPG tankstations

⁷ De technische norm voor het plaatsgebonden risico is de **PR = 10⁻⁶-contour**; een kans van 1 op de miljoen jaar op overlijden ten gevolge van een ongeval met gevaarlijke stoffen.

Binnen de plaatsgebonden risicocontouren mag de gemeente in nieuwe situaties ook geen *beperkt* kwetsbare objecten⁸ als sporthallen en bedrijfswoningen toelaten, tenzij er zwaarwegende belangen zijn. Binnen de risicocontour van Koninklijke Sanders, die net buiten de inrichting valt, ligt momenteel een bedrijfswoning. Deze situatie voldoet volgens de wet en dit beleid omdat het hier om een bestaande situatie gaat.



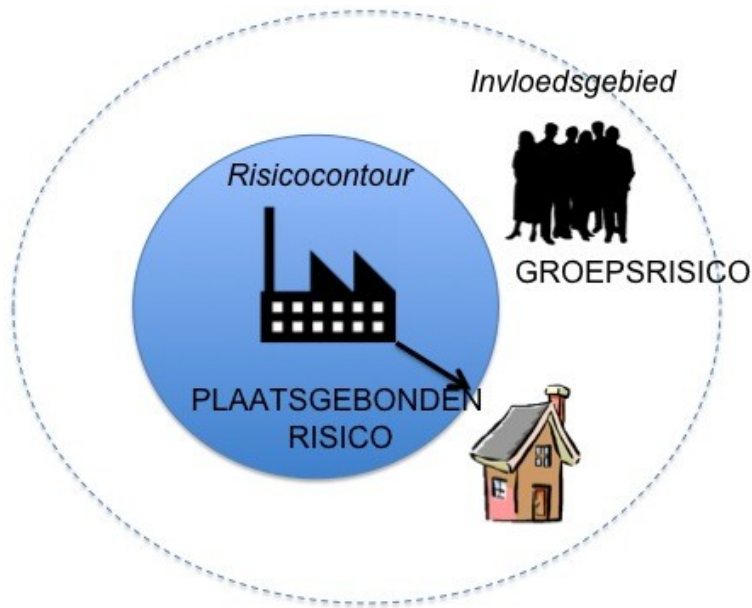
Figuur 2: Risicocontour (afstand) en kwetsbaar object (bijvoorbeeld woning)

Geen grote hoeveelheid personen nabij risicobron

De normen zijn niet alleen afhankelijk van de aard van de bron maar eveneens van de hoeveelheid personen die in de buurt van de bron verblijven. Daarom wordt gerekend met een groepsrisico⁹, waarvoor een andere rekenmethodiek geldt. Veranderingen in een bestemming, waardoor er meer personen nabij een risicobron zullen verblijven, hebben ook gevolgen voor dit groepsrisico en die gevolgen moeten daarom ook altijd in beeld gebracht worden. Voor het groepsrisico geldt een zogenaamde 'oriëntatiewaarde'. Dat is een landelijke richtlijn die de gemeente als uitgangspunt wil hanteren. De beleidskeuze van de gemeente is er dan ook op gericht om overschrijding van de oriëntatiewaarde niet toe te staan, tenzij er zwaarwegende belangen zijn.

⁸ **Beperkt kwetsbare objecten** zijn bijvoorbeeld verspreid liggende woningen en bedrijfswoningen; sporthallen en zwembaden; kantoorgebouwen, hotels, restaurants en andere gebouwen voor zover er doorgaans geen grote aantallen personen gedurende een groot gedeelte van de dag aanwezig zijn.

⁹ De afkorting van **groepsrisico** is **GR**; de cumulatieve kans per jaar dat een groep van tenminste 10, 100 of 1000 personen overlijdt door een ongeval bij een risicovolle activiteit met een gevaarlijke stof.



Figuur 3: Risikocontour (afstand) en groepsrisico (personen binnen invloedsgebied).

Het gebied rondom de bron, meestal het bedrijf, waar een incident nog een belangrijk gezondheidseffect kan hebben noemt men 'invloedsgebied'. De gemeente heeft een zogenaamde verantwoordingsplicht bij besluiten als er sprake is van een toename van het groepsrisico. Bijvoorbeeld als er woningen worden gepland nabij een risicobron. Er moet dan een zorgvuldige afweging worden gemaakt tussen externe veiligheid en (financiële) belangen van ruimtelijke ontwikkeling. Bijvoorbeeld als er in de buurt van Alliance een woonwijk zou worden geprojecteerd. De gemeente moet dan de keuzes verantwoorden en deze nader motiveren in het bestemmingsplan of in de milieuvergunning.

Geen 'verminderd zelfredzame personen' binnen een invloedsgebied

Zelfredzaamheid is de mate waarin aanwezigen zich op eigen kracht in veiligheid kunnen brengen. Verminderd zelfredzame personen zijn bijvoorbeeld kinderen, ouderen en zieken. De beleidskeuze van de gemeente is om binnen het invloedsgebied van risicobronnen geen nieuwe kwetsbare objecten met verminderd zelfredzame personen toe te staan. Binnen het invloedsgebied van Alliance bevindt zich op dit moment een aantal objecten met verminderde zelfredzame personen. De ervaring in Nederland is dat dit in bestaande situaties vrijwel onvermijdelijk is. Vanuit economische overwegingen aanvaarden we een iets hoger risico in bestaande situaties. Hierin is Heusden absoluut niet uniek maar dit wordt in het gehele land zo ervaren en wordt in maatschappelijk opzicht ook geaccepteerd.

Geen (nieuwe) risicovolle bedrijven in woonwijken, buitengebied en bijzondere gebieden

Om sturing te geven aan de situering van risicovolle bedrijven worden vier gebiedstypen onderscheiden: woonwijken, buitengebied, bijzondere gebieden en bedrijventerreinen. In woonwijken verblijven veel mensen op een relatief klein oppervlak. Daarom worden in dit gebiedstype geen nieuwe bedrijven toegelaten die een veiligheidsrisico veroorzaken. Ook worden dergelijke bedrijven niet toegelaten in de directe nabijheid van een woonwijk. Bestaande bedrijven moeten voldoen aan de wettelijke eisen. In de gemeente Heusden gaat het dan om Koninklijke Sanders, aardgasontvangststation Drunen en LPG tankstation De Heikant. Voor het buitengebied geldt dat risicovolle bedrijven al niet zijn toegestaan vanwege het geldende provinciale en gemeentelijke ruimtelijke beleid. Vooral om die reden komt het

buitengebied in het merendeel van de gevallen niet in aanmerking voor de vestiging van risicovolle bedrijven en/of installaties. Hierop kan alleen een uitzondering worden gemaakt als de vestiging van een nieuw risicovol bedrijf, in afwijking van het geldende ruimtelijke beleid, onder bijzondere omstandigheden toch mogelijk is. Uiteraard indien voldaan wordt aan de wettelijke eisen en er geen beperkingen optreden voor de toegestane gebruiksmogelijkheden van de omliggende percelen, kan in sommige situaties toch voor nieuwvestiging worden gekozen. Voor risicovolle installaties die passen bij de agrarische bestemming (bijvoorbeeld een propaantank bij agrarische bedrijven) geldt dat deze toelaatbaar zijn als de toegestane beperkingen voor de omliggende percelen zoveel mogelijk worden voorkomen. De beschermde natuurgebieden Loonse en Drunense Duinen en het Vlijmens Ven vormen bijzondere gebieden waar bedrijfsvestiging in geen enkele vorm is toegestaan. Dit betekent dat er alleen al daarom geen risicovolle activiteiten worden toegelaten.

Risicovolle bedrijven horen op daartoe bestemde bedrijventerreinen

Bedrijventerreinen zijn het meest geschikte gebiedstype om risicovolle bedrijven toe te laten. De gemeente Heusden wil de vestigingsmogelijkheden voor een breed scala aan bedrijven op deze bedrijventerreinen mogelijk maken. De aard van de reeds aanwezige bedrijven, de omvang van het terrein en de nabijheid van geplande woningen en andere kwetsbare objecten zijn bepalend voor de toelaatbaarheid van risicobronnen op de terreinen. Op bedrijventerreinen Groenewoud II, Heesbeen, Vliedberg, Nieuwkuijk, Meeuwaert en Nassaulaan worden bijvoorbeeld geen nieuwe 'grote' risicovolle bedrijven¹⁰ toegelaten vanwege de directe nabijheid van bestaande of nieuwe woonwijken. Op Groenewoud I, 't Hoog en Bakkersdam worden 'grote' risicovolle bedrijven wel toegelaten.

Op dit moment geen knelpunten

Op dit moment doen zich op het grondgebied van de gemeente Heusden geen knelpunten voor op het gebied van externe veiligheid. Bij de al wat oudere bestemmingsplannen Haarsteeg en Elshout is externe veiligheid destijds niet onderzocht, maar daar worden geen problemen verwacht. Begin 2010 is het tankstation De Heikant (Lipsstraat te Drunen) aangepast waarbij de bovengrondse LPG tank ondergronds is geplaatst. De risico's zijn daardoor aanzienlijk beperkt. Voor alle LPG tankstations zal de maximale 'doorzet' worden vastgelegd; hoe minder vaak LPG wordt gelost, hoe kleiner het risico.

¹⁰ Met 'grote' risicovolle bedrijven bedoelen we hier BEVI bedrijven, bijvoorbeeld LPG tankstations en BRZO bedrijven met grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen. Beperkt risicovolle bedrijven zijn wel toegestaan.

Vestigingsmogelijkheden gemeente Heusden

In onderstaande tabel zijn de beleidskeuzes van de gemeente Heusden samengevat voor nieuwe situaties. De mogelijkheden vloeien deels voort uit de harde afstandsnorm van de wet, waardoor risicovolle bedrijven meestal niet in woonwijken kunnen (kwetsbaar object binnen risicocontour). Uit de beleidskeuze van de gemeente om de landelijke richtlijn te hanteren volgt dat risicovolle bedrijven zich ook niet in de buurt van woningen mogen vestigen, aangezien dat meestal leidt tot overschrijding van de oriëntatiewaarde van het groepsrisico.

	Inrichtingen/Objecten/Normering	Wet	Beleid
Woonwijken	Nieuwe 'grote' risicovolle bedrijven		Niet toestaan
	Nieuwe overige risicovolle bedrijven		Niet toestaan, tenzij zwaarwegende belangen
Buitengebied	Nieuwe 'grote' risicovolle bedrijven		Toestaan. Voorkomen van gebruiksbeperkingen voor omliggende percelen
	Nieuwe overige risicovolle bedrijven		Toestaan. Voorkomen van gebruiksbeperkingen voor omliggende percelen
Bedrijven-terrein	Nieuwe 'grote' risicovolle bedrijven		Toestaan op Groenewoud I, 't Hoog en Bakkersdam. Streven naar een risicocontour binnen de perceelsgrens
	Nieuwe overige risicovolle bedrijven		Toestaan. Streven naar een risicocontour binnen de perceelsgrens.
Bijzonder gebied	Nieuwe 'grote' risicovolle bedrijven		Niet toestaan
	Nieuwe overige risicovolle bedrijven		Niet toestaan
Alle terreinen	Nieuwe kwetsbare objecten binnen PR=10 ⁻⁶ -contour	Niet toegestaan	
	Nieuwe beperkt kwetsbare objecten binnen PR=10 ⁻⁶ -contour	Niet toegestaan, tenzij gewichtige redenen ¹¹	
	Overschrijding oriëntatiewaarde groepsrisico	Verantwoordingsplicht bij toename van groepsrisico	Niet toestaan, tenzij zwaarwegende belangen
	Verminderd zelfredzame personen binnen invloedsg gebied		Niet toestaan, tenzij zwaarwegende belangen

Tabel 1: Overzicht ambitie gemeente Heusden. Zwaarwegende belangen betekent dat de gemeente in uitzonderingsituaties de beleidsvrijheid heeft om ook andere (financiële) belangen af te wegen.

Mochten vroegtijdige oplossingen niet het gewenste resultaat opleveren dan is een grondige motivering noodzakelijk. Na hierover ook advies te hebben ingewonnen bij de veiligheidsregio, zal doorgaans vanwege een benodigde planologische procedure, besluitvorming door de raad moeten plaatsvinden.

¹¹ **Gewichtige redenen** is een term uit de wet (Bevi). Er wordt geen nadere invulling gegeven aan het begrip gewichtige redenen. In dit beleid komt de term op hetzelfde neer als zwaarwegende belangen; de gemeente moet het besluit nader motiveren.