

Kenmerk	W08.03.0060/V
Datum advies	8 juli 2003
Vindplaats	Bijvoegsel Staatscourant 13 juli 2004, nr 131

Volledige tekst

Ontwerpbesluit met nota van toelichting houdende milieukwaliteitseisen voor externe veiligheid van inrichtingen milieubeheer (Besluit kwaliteitseisen externe veiligheid inrichtingen milieubeheer).

Bij Kabinetsmissive van 11 februari 2003, no.03.000655, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit met nota van toelichting houdende milieukwaliteitseisen voor externe veiligheid van inrichtingen milieubeheer (Besluit kwaliteitseisen externe veiligheid inrichtingen milieubeheer).

Het ontwerpbesluit bevat milieukwaliteitseisen op het gebied van externe veiligheid, gebaseerd op artikel 5.1 van de Wet milieubeheer (Wm). De milieukwaliteitseisen moeten in acht worden genomen bij de uitoefening van bevoegdheden in het kader van de Wm en de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO). Het ontwerpbesluit heeft tot doel de risico's waaraan burgers in hun leefomgeving worden blootgesteld door risicovolle inrichtingen tot een aanvaardbaar minimum te beperken. Hiertoe wordt tevens uitvoering gegeven aan artikel 12 van Richtlijn 96/82/EG van de Raad van de Europese Unie van 9 december 1996 betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken (verder: Seveso II-richtlijn). *(zie noot 1)*

De Raad van State onderschrijft de strekking van het ontwerpbesluit, maar maakt een opmerking over de gecompliceerdheid van de voorgestelde regeling, zulks met het oog op de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het besluit. Verder maakt de Raad een aantal opmerkingen met betrekking tot de implementatie van de Seveso II-richtlijn en enkele afzonderlijke bepalingen van het ontwerpbesluit. De Raad is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het ontwerpbesluit wenselijk is.

1. De gecompliceerdheid van de voorgestelde regeling

Met het voorgestelde besluit krijgen de risiconormen en de daaruit afgeleide veiligheidsafstanden een wettelijke status en een bindend karakter. Verder is in beginsel één complex normen van toepassing op alle onder het besluit vallende inrichtingen. Beide elementen dragen bij aan de duidelijkheid en rechtszekerheid van het externe risicobeleid. Dit neemt echter niet weg dat het besluit op enkele onderdelen gecompliceerd van opzet is. De Raad wijst in dit verband bij wijze van voorbeeld op het volgende:

— In artikel 2, eerste lid, onder f, wordt een inrichting voor het opslaan van gevaarlijke stoffen in emballage nader omschreven. In het tweede lid wordt voor de toepassing van

artikel 2, eerste lid, onder f, in afwijking van het eerste lid van artikel 1 (onderdeel i) en behoudens het derde tot en met vijfde lid van artikel 1 een nadere omschrijving van gevaarlijke stof gegeven. In artikel 4, eerste lid, onder c, wordt dan weer een uitzondering gemaakt voor bepaalde in artikel 2, eerste lid, onder f, bedoelde inrichtingen.

— Volgens artikel 9, eerste lid, is de grenswaarde voor een beperkt kwetsbaar object voor een inrichting die bij de inwerkingtreding van het besluit een milieuvergunning heeft 10-5. Het tweede lid maakt daarop een uitzondering. Indien op het tijdstip van aanvraag van een vergunning als bedoeld in artikel 8.1, eerste lid, onder b, Wm het plaatsgebonden risico lager is dan 10-5 per jaar en hoger is dan 10-6 per jaar, is de grenswaarde de waarde die gelijk is aan het plaatsgebonden risico dat door de inrichting op genoemd tijdstip werd veroorzaakt. In het derde lid wordt bepaald dat in afwijking van het eerste lid de grenswaarde 10-6 is, indien op het tijdstip van de aanvraag van een vergunning als bedoeld in artikel 8, eerste lid, onder b, het plaatsgebonden risico lager is dan of gelijk is aan 10-6 per jaar. Het vierde lid bevat weer een afwijking van het tweede en derde lid voor een beperkt kwetsbaar object dat bestemd is voor het gebruik door ten hoogste tien personen per hectare gedurende 24 uur per dag. De grenswaarde is dan 10-5 per jaar.

— Hetzelfde geldt voor de regeling van de normering bij de vaststelling van ruimtelijke plannen in artikel 10.

De Raad vreest dat de differentiatie die in deze gevallen in de normstelling wordt aangebracht ten koste zal gaan van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het besluit. Hierbij dient te worden bedacht dat de normstelling in het kader van het risicobeleid in hoge mate een abstract karakter draagt en bij de toepassing ervan in de praktijk berust op invoergegevens en rekenmodellen. Daarbij komt nog dat volgens artikel 22 gewijzigde inzichten kunnen leiden tot andere uitkomsten.

Het risicobeleid heeft betrekking op onderwerpen waarover in de samenleving grote zorg en onrust kan ontstaan. Dit vormt een reden temeer om te kiezen voor een zo eenvoudige opzet als verantwoord is, mede gelet op het vereiste van een correcte omzetting van de richtlijn.

De Raad adviseert te bezien of de in het ontwerpbesluit voorgestelde regeling niet eenvoudiger kan worden opgezet, zodat zij in de praktijk makkelijker te begrijpen en daarmee beter hanteerbaar zal zijn.

2. Artikel 12 Seveso II-richtlijn

Artikel 12, eerste lid, van de Seveso II-richtlijn schrijft voor dat de lidstaten ervoor zorgdragen dat de ten doel gestelde preventie van zware ongevallen en de beperking van de gevolgen van dergelijke ongevallen in hun beleid inzake de bestemming of het gebruik van de grond en/of in andere toepasselijke takken van beleid in aanmerking worden genomen. De lidstaten streven de verwezenlijking van die doelstellingen na door toezicht te houden op onder meer (onder c) "nieuwe ontwikkelingen rond bestaande inrichtingen, zoals verbindingswegen, openbare locaties, woongebieden, wanneer de plaats van vestiging ervan of de ontwikkelingen zelf het risico van een zwaar ongeval kunnen vergroten of de gevolgen ervan ernstiger kunnen maken".

Naar aanleiding hiervan maakt de Raad de volgende opmerkingen.

a. Het ontwerpbesluit ziet mede op implementatie van de Seveso II-richtlijn voorzover deze richtlijn omzetting behoeft. De implementatietermijn eindigde in februari 1999. Deze implementatietermijn is inmiddels ruimschoots overschreden. Voorts zijn in het ontwerpbesluit ook andere bepalingen opgenomen dan voor de implementatie nodig zijn. De Raad adviseert in de toelichting nader in te gaan op de vraag waarom niet eerst tijdig een ontwerpbesluit is opgesteld dat beperkt was tot hetgeen nodig was ter implementatie van de

richtlijn.

b. De Raad merkt op dat niet duidelijk is of de verplichting van artikel 12, aanhef en onder c, van de Seveso II-richtlijn in voldoende mate is geïmplementeerd in artikel 5, derde lid, van het ontwerpbesluit.

In voornoemd derde lid wordt gerefereerd aan de bouw, vestiging of plaatsing van kwetsbare of beperkt kwetsbare objecten. De term “beperkt kwetsbaar object” is gedefinieerd in artikel 1, eerste lid, onderdeel a. Onder punt j worden genoemd objecten met een hoge infrastructurele waarde, voorzover die objecten wegens de aard van de gevaarlijke stoffen die bij een ongeval kunnen vrijkomen, bescherming verdienen tegen de gevolgen van dat ongeval. Deze omschrijving is niet duidelijk afgebakend en derhalve is ook niet duidelijk of ook de in de artikel 12, onder c, van de Seveso II-richtlijn genoemde verbindingswegen onder het begrip “beperkt kwetsbaar object” vallen.

De Raad adviseert het genoemde punt j van artikel 1, eerste lid, onderdeel a, van het ontwerpbesluit op dit punt te verduidelijken.

3. Geprojecteerd (beperkt) kwetsbaar object

Artikel 1, eerste lid, onder a, punten g en h, van het ontwerpbesluit bevatten definities van een geprojecteerd kwetsbaar en een geprojecteerd beperkt kwetsbaar object. Dit zijn objecten die nog niet aanwezig zijn maar op grond van het voor het betrokken gebied geldend bestemmingsplan toelaatbaar zijn. Deze definities roepen twee vragen op.

In de eerste plaats komen er in de praktijk veel situaties voor waarin een sterk verouderd bestemmingsplan geldt. De nota van toelichting (paragraaf 1) wijst er weliswaar op dat in het voorontwerp tot wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening een voorziening is opgenomen waardoor ook een aanvraag voor een bouwvergunning rechtstreeks moet worden getoetst aan een milieukwaliteitseis die is opgenomen in een algemene maatregel van bestuur, maar deze wetswijziging is nog niet van kracht.

In de tweede plaats zijn er globale bestemmingsplannen waarin niet concreet is omschreven wat precies toelaatbaar is. Ook in deze gevallen zal toepassing van het besluit tot problemen kunnen leiden.

De Raad adviseert in de toelichting nader op deze vragen in te gaan.

4. Reeds aanwezige of geprojecteerde (beperkt) kwetsbare objecten

Artikel 5, vierde lid, bepaalt dat het bevoegd gezag bij de vaststelling van een ruimtelijk plan voor aanwezige of reeds geprojecteerde kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten de in artikel 11 genoemde grenswaarden en de afstanden krachtens artikel 8.40 Wm in acht neemt. Niet duidelijk is wat de positie van dergelijke objecten zal zijn indien niet aan de gestelde grenswaarde of afstand kan worden voldaan. Het is de vraag of zij dan positief kunnen worden bestemd, of dat zij onder het overgangsrecht kunnen vallen.

De Raad adviseert deze bepaling in de toelichting te verduidelijken.

5. Afstanden

Het ontwerpbesluit vereist dat het bevoegd gezag bij de vaststelling van een besluit als bedoeld in artikel 5, derde lid, van het ontwerpbesluit bepaalde afstanden in acht neemt. De regeling hieromtrent is te vinden in de artikelen 5, vierde lid, en 18, tweede lid, van het ontwerpbesluit. Hierbij doen zich variaties voor in vindplaats van de afstanden (afstanden krachtens artikel 8.40 Wm en afstanden bij ministeriële regelingen vastgelegd). Verder zijn in artikel 18, vierde en vijfde lid, van het ontwerpbesluit uitzonderingen op het tweede lid van deze bepaling opgenomen. De regeling is daardoor ook op dit punt niet erg toegankelijk en

doorzichtig. Dit kan eveneens een verminderde uitvoerbaarheid van de regeling tot gevolg hebben.

De Raad adviseert te bezien of de in het ontwerpbesluit voorgestelde regeling eenvoudiger kan worden opgezet.

6. Gelijikstelling

Artikel 19, vierde lid, behelst de gelijkstelling van de voor de inwerkingtreding van het ontwerpbesluit verleende vergunning met een op het tijdstip van inwerkingtreding van het ontwerpbesluit geldende vergunning. Voorwaarde is dat geen beroep is ingesteld waarvan de gronden betrekking hebben op het onderwerp externe veiligheid. De bepaling ziet kennelijk op de situatie waarin de vergunning ex artikel 8.1, eerste lid, Wm is verleend en nog niet in werking is getreden, of daartegen beroep is ingesteld waarop nog niet is beslist. Dit volgt echter niet uit deze bepaling. De bepaling leidt ertoe dat een nog niet onherroepelijke vergunning en een vergunning die om andere redenen dan extern risico wordt vernietigd, gaan gelden op het tijdstip van inwerkingtreding van het ontwerpbesluit. Deze inwerkingtreding wijkt af van hetgeen is bepaald in artikel 20.3 Wm.

De Raad adviseert deze bepaling opnieuw te bezien.

7. Motivering

De artikelen 14, eerste lid, aanhef en onder b, en 15, eerste lid, aanhef en onder b, van het ontwerpbesluit bevatten de plicht om in de motivering van het besluit op een vergunningaanvraag aan te geven welke bijdrage de inrichting waarop het besluit betrekking heeft, levert aan de kans op ongevallen in drie variaties. Deze variaties zien op het aantal slachtoffers. De toelichting vermeldt niet de reden voor deze zware motiveringsplicht, waarvan de noodzaak niet op voorhand duidelijk is.

De Raad adviseert deze bepaling opnieuw te bezien dan wel in de toelichting op dit punt in te gaan.

8. Cumulatie

De nota van toelichting vermeldt waarom het ontwerpbesluit niet voorziet in normen voor cumulatie van risico's door inrichtingen. (zie noot 2) De toelichting vermeldt echter niet hoe dit zich verhoudt met artikel 7, eerste lid, van het Besluit risico's zware ongevallen 1999. Ingevolge deze bepaling moeten (groepen van) inrichtingen worden aangewezen die vanwege hun ligging ten opzichte van elkaar of vanwege de aanwezige stoffen, gezamenlijk een groter risico van een zwaar ongeval hebben dan afzonderlijk.

De Raad adviseert in de toelichting nader in te gaan op dit punt.

9. Standstill-beginsel

Het ontwerpbesluit verklaart het in artikel 5.2, derde lid, Wm opgenomen standstill-beginsel buiten toepassing (artikel 12). Dit geldt echter niet voor een geval als bedoeld in artikel 9, tweede lid, van het ontwerpbesluit. De toelichting biedt geen inzicht in de reden voor deze uitzondering.

De Raad adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

10. Consequenties voor de vergunningverlening

Artikel 8, derde lid, van het ontwerpbesluit bepaalt dat gedurende drie jaar na de inwerkingtreding van het besluit voor een inrichting met het risico 10-5 of hoger de grenswaarde 10-5-per jaar is. Ingevolge artikel 5, tweede lid, van het ontwerpbesluit moet deze grenswaarde in acht worden genomen bij de verlening van een vergunning. Dit roept de

vraag op of de aanvraag voor een inrichting met een plaatsgebonden risico hoger dan 10-5 moet worden geweigerd ex artikel 8.10, tweede lid, Wm dan wel er voorschriften moeten worden gesteld. Wanneer voorschriften worden gesteld, bestaat de kans dat daarmee de grondslag van de aanvraag wordt verlaten, hetgeen in strijd is met het systeem van de Wm. Een zelfde onduidelijkheid doet zich voor bij artikel 10, vijfde lid, van het ontwerpbesluit. De Raad adviseert in de toelichting aandacht te besteden aan dit punt en zo nodig het desbetreffende artikellid aan te passen.

11. Opvulling open gaten

Artikel 10, tweede lid, onder b, van het ontwerpbesluit bevat een afzonderlijke norm voor bebouwing ter opvulling van open gaten. Het is echter de vraag wanneer sprake is van een "open gat". Door het slopen in fasen uit te voeren kunnen mogelijk opeenvolgende open gaten ontstaan, waardoor wordt bereikt dat een andere grenswaarde geldt dan in de reguliere situatie het geval is.

De Raad adviseert in de toelichting op dit punt in te gaan.

12. Eisen aan de toelichting van ruimtelijke besluiten

Artikel 15 van het ontwerpbesluit brengt met zich dat in de toelichting op ruimtelijke besluiten uitgebreide informatie over de externe veiligheid moet worden verschaft. Hiertoe bevat het eerste lid een aanzienlijk aantal gedetailleerde eisen. De Raad heeft een tweetal opmerkingen:

a. De verplichting van artikel 15 betreft ruimtelijke besluiten. Het is niet duidelijk welke "desbetreffende" inrichtingen worden bedoeld in het eerste lid, onder a. De toelichting vermeldt dit evenmin. De Raad beveelt aan de desbetreffende bepaling op dit punt nader te bezien.

b. De verplichting van artikel 15, eerste lid, vormt een verder belasting op de totstandkoming van bijvoorbeeld bestemmingsplannen. De toelichting vermeldt geen (specifieke) reden voor een dergelijke belasting. Dit geldt eveneens voor de uitzondering, opgenomen in het vierde lid van artikel 15. Ingevolge het vierde lid hoeft niet aan de eisen van het eerste lid te worden voldaan, maar kan worden volstaan met een verwijzing naar een gemeentelijk of regionaal structuurplan of streekplan, wanneer in dat plan een samenhangende visie is opgenomen betreffende de rampbestrijding. In het desbetreffende plan moet aandacht zijn besteed aan één of meer onderwerpen, genoemd in het eerste lid. In een dergelijk geval volstaat kennelijk dat geen aandacht is besteed aan alle genoemde onderwerpen in het eerste lid.

De Raad adviseert artikel 15, eerste lid, onderdeel a en d, van het ontwerpbesluit op dit punt te verduidelijken en de toelichting op de genoemde punten aan te vullen.

13. Saneringskosten en schadevergoeding

De artikelen 19, 20 en 21 van het ontwerpbesluit hebben betrekking op de sanering. De Raad maakt de volgende opmerkingen:

a. In beginsel moet in drie jaar een veiligheidsniveau van 10-5 zijn bereikt en, ingevolge artikel 20, in 2010 een niveau van 10-6. In de nota van toelichting wordt opgemerkt dat de kosten die nodig zijn in verband met de risicoanalyses behoren tot de normale (bestemmings)plankosten. (zie noot 3) Bekend is dat daarin nu juist een belangrijke belemmering schuilt om tot planherziening over te gaan, wanneer deze kosten niet kunnen

worden bestreden uit de opbrengst van gronden. De toelichting gaat niet in op deze problematiek.

b. De informatie over de kosten betreffende de LPG-stations loopt uiteen. Zo wordt een bedrag van 13,6 miljoen euro genoemd alsmede een bedrag van 15 miljoen euro om te voldoen aan 10-5 en 110 miljoen euro voor het behalen van 10-6. (zie noot 4)

c. De nota van toelichting vermeldt dat voor kosten van aanpak van goederenemplacementen 34 miljoen euro beschikbaar is, maar vermeldt niet of dit bedrag toereikend is voor de met de sanering gemoeide kosten. (zie noot 5)

d. In de nota van toelichting wordt op diverse plaatsen een (sterk) vergelijkbare beschouwing betreffende de schadevergoeding gegeven. Dergelijke overlappingsen dragen niet bij aan een verduidelijking van de regeling.

De Raad adviseert de toelichting op deze punten aan te passen.

14. Voor redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

De Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De waarnemend Vice-President van de Raad van State

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 8 juli 2003, no.W08.03.0060/V, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

— Artikel 1, onderdeel a, onder g, laten vervallen, aangezien een toegevoegde waarde ontbreekt in verband met onderdeel i van deze bepaling.

— Definieer “gebruiksintensiteit” als: het gebruik van objecten door ten hoogste 10 personen per hectare gedurende 24 uur per dag.

— Artikel 2, eerste lid, onder g, duidt de inhoud van een koel- en vriesinstallatie aan met gewichtshoeveelheden ammoniak. Dit moeten inhoudsmaten zijn.

— In de artikelen 7 en 9, eerste lid, na “artikel 8.1, eerste lid” invoegen: onder b.

— In artikel 21, eerste lid, na “voor 1 januari 2010” schrappen “een bouwvergunning” en toevoegen: een vergunning als bedoeld in artikel 40, eerste lid, van de Woningwet.

Nader rapport (reactie op het advies) van 13 mei 2004

De Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat met zijn advies rekening zal zijn gehouden.

1. De gecompliceerdheid van de voorgestelde regeling

De Raad van State constateert terecht dat het ontwerpbesluit op enkele onderdelen gecompliceerd van opzet is. Die gecompliceerde opzet houdt verband met het abstracte karakter van het onderwerp, de differentiatie in de normstelling en de veelheid van gevallen die het ontwerpbesluit beoogt te regelen.

Voorop dient gesteld te worden dat hoofdzakelijk gemeenten en provincies de in het ontwerpbesluit opgenomen regeling moeten uitvoeren. Om die reden heeft met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Interprovinciaal Overleg in het kader van de voorbereiding van dit ontwerpbesluit intensief overleg plaatsgevonden.

In het ontwerpbesluit is voorts in belangrijke mate aangesloten bij de huidige systematiek van en de normstelling met betrekking tot het externe veiligheidsbeleid. Overheden die krachtens de Wet milieubeheer (hierna: Wm) bevoegd zijn tot vergunningverlening ten behoeve van risicovolle inrichtingen zijn reeds daarmee ruimschoots bekend.

Bovendien zal ik ten behoeve van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de in dit ontwerpbesluit opgenomen regeling, in het bijzonder op het gebied van de ruimtelijke ordening, zorg dragen voor de totstandkoming van een handreiking. Daarin zal aandacht worden besteed aan de vertaling van grenswaarden in bestemmingsplannen en aan de wijze waarop met richtwaarden kan worden omgegaan.

Niettemin is overeenkomstig het advies van de Raad bezien of de in het ontwerpbesluit voorgestelde regeling eenvoudiger kan worden opgezet. Dat heeft er in de eerste plaats toe geleid dat, in tegenstelling tot het aan de Raad voor advies voorgelegde ontwerpbesluit, thans is volstaan met één begrip gevaarlijke stof (zie artikel 1, eerste lid, onderdeel h), als gevolg waarvan het aan de Raad voor advies voorgelegde artikel 1, tweede tot en met vijfde lid, is geschrapt.

In de tweede plaats is thans voor beperkt kwetsbare objecten in plaats van een grenswaarde een richtwaarde (10-6 per jaar) opgenomen (zie de artikelen 6, tweede lid, 7, tweede lid, en 8, tweede lid). Hierdoor zal het bevoegd gezag in voorkomende gevallen, onder vermelding van de gewichtige redenen die daartoe hebben geleid, van de gestelde richtwaarde kunnen afwijken. In artikel 8, tweede lid, (thans artikel 24) is voor al dan niet geprojecteerde kwetsbare objecten geregeld dat bij een verandering van een bestaande inrichting die een risico veroorzaakt tussen 10-5 en 10-6, het aanwezige risico niet mag toenemen. In het aan de Raad voor advies voorgelegde artikel 9 was voor al dan niet geprojecteerde beperkt kwetsbare objecten een soortgelijke regeling opgenomen. In het laatstbedoelde geval biedt de richtwaarde thans de nodige speelruimte (zie artikel 7, tweede lid). In verband met het stellen van een richtwaarde is artikel 18, derde lid, (thans artikel 11) verduidelijkt.

In de derde plaats is met het oog op de hanteerbaarheid van het ontwerpbesluit ervan afgezien om gedetailleerde regels te stellen voor die gevallen waarin er sprake is van vervangende nieuwbouw, het opvullen van open gaten tussen bestaande bebouwing en extensief gebruikte al dan niet geprojecteerde beperkt kwetsbare objecten. Om die reden zijn de aan de Raad voor advies voorgelegde artikelen 6, tweede tot en met vierde lid, 7, tweede tot en met vierde lid, 9, vierde tot en met zesde lid, 10, tweede tot en met vierde lid, zesde en zevende lid, en 11, vierde tot en met zesde lid, geschrapt.

Ten vierde zijn de aan de Raad voor advies voorgelegde artikelen 10 en 11 met betrekking tot besluiten op grond van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (hierna: WRO) ten aanzien van nieuwe respectievelijk aanwezige of geprojecteerde kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten thans samengevoegd in artikel 8. Dat artikel heeft betrekking op de toepassing van de grens- en richtwaarde bij ruimtelijke ordeningsbesluiten, zonder onderscheid te maken

tussen nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen en wijziging van bestaande bestemmingsplannen. Ten vijfde is met het oog op de vereenvoudiging van het ontwerpbesluit artikel 18, eerste, tweede, vierde en vijfde lid, van het ontwerpbesluit, zoals dat voor advies aan de Raad is voorgelegd, thans ondergebracht in artikel 4, vijfde tot en met zevende lid, en 5, derde tot en met vijfde lid. Het betreft in casu de verplichting om bij categoriale inrichtingen te toetsen aan standaard veiligheidsafstanden die in een ministeriële regeling zijn opgenomen en de bevoegdheid van het bevoegd gezag om in bepaalde gevallen in plaats van een standaard veiligheidsafstand een risicoberekening uit te voeren op grond waarvan met een kleinere afstand kan worden volstaan.

Voorts is het ontwerpbesluit met het oog op de uitvoerbaarheid daarvan op enkele onderdelen aangepast.

Ten eerste is in artikel 1, eerste lid, onderdeel a, onder j, (thans onder i) het begrip objecten met een hoge infrastructurele waarde verduidelijkt.

Ten tweede zijn in de opsomming van kwetsbare objecten in artikel 1, eerste lid, onderdeel m, onder b en c, criteria opgenomen voor de indeling van die objecten en zijn daarbij voorbeelden gegeven. Daarbij zijn, in overeenstemming met het huidige beleid met betrekking tot externe veiligheid, kantoorgebouwen, hotels en winkels die bestemd zijn voor het verblijf van meer dan 50 personen, omgerekend naar een bruto vloeroppervlaktemaat die is ontleend aan de huidige Arbo-normen voor kantoorgebouwen, als kwetsbare objecten gerubriceerd (zie onderdeel m, onder c, sub 1°). In het verlengde hiervan zijn kampeer- en andere verblijfsrecreatieterreinen die bestemd zijn voor meer dan 50 personen, aan de categorie kwetsbare objecten toegevoegd (zie onderdeel m, onder d).

Ten derde is de vangnetcategorie van inrichtingen in artikel 2, eerste lid, onderdeel d, dat wil zeggen inrichtingen waarvan het plaatsgebonden risico hoger is of kan zijn dan 10-6 per jaar, beperkt tot de door de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer bij regeling aangewezen categorieën Wm-vergunningplichtige inrichtingen die aan dat criterium voldoen. Daarmede is niet langer sprake van een open categorie, waardoor minder categorieën inrichtingen onder de werkingssfeer van dit ontwerpbesluit vallen.

In de vierde plaats is de in artikel 3 van het ontwerpbesluit opgenomen regeling, zoals die regeling aan de Raad voor advies is voorgelegd, met betrekking tot bedrijventerreinen waarbinnen de grenswaarden voor het plaatsgebonden risico niet van toepassing zijn, thans ondergebracht in de regeling voor de vaststelling van de veiligheidscontour (zie artikel 14). Op grond van artikel 14 kan het bevoegd gezag voor de milieuvergunning samen met het bevoegd gezag voor de lokale ruimtelijke ordening een veiligheidscontour rond een bedrijf of een groep bedrijven vaststellen. Die contour is gebaseerd op de actuele, berekende 10-6 contour, waarbij desgewenst redelijkerwijs te verwachten ontwikkelingen, zoals ruimtelijke ontwikkelingen in de omgeving van het bedrijf of bedrijfsmatige ontwikkelingen, kunnen worden betrokken.

In verband met het nieuwe artikel 14 zijn aan artikel 13 (thans artikel 10) een tweede en derde lid toegevoegd. Die leden regelen nader, indien toepassing is gegeven aan artikel 14, de toelaatbaarheid van kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten binnen de veiligheidscontour, alsmede op welke referentiepunten aan de desbetreffende grenswaarde moet worden voldaan.

2. Artikel 12 Seveso II-richtlijn

De Raad van State maakt een tweetal opmerkingen over de implementatie van de Seveso II-richtlijn en van artikel 12 van die richtlijn in het bijzonder.

a. Aan het advies van de Raad om in de toelichting nader in te gaan op de implementatie van

voornoemde richtlijn is gevolg gegeven door in paragraaf 3 van het algemeen deel van de nota van toelichting hierover een passage op te nemen.

b. Aan het advies van de Raad van State ten aanzien van verbindingswegen is geen gevolg gegeven. Het is ongewenst om verbindingswegen waarover in veel gevallen ook gevaarlijke stoffen worden vervoerd, als beperkt kwetsbare objecten als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel a, onder j, (thans onder i) aan te merken, omdat overheden daardoor verplicht worden om de toelaatbaarheid van risicovolle activiteiten met gevaarlijke stoffen in inrichtingen in de omgeving van verbindingswegen en de toelaatbaarheid van verbindingswegen in de omgeving van bestaande risicovolle inrichtingen, te toetsen aan een richtwaarde.

Inmiddels is artikel 12 van de Seveso II-richtlijn gewijzigd in die zin dat in plaats van «verbindingswegen» het begrip «hoofdvervoersroutes» wordt gehanteerd (richtlijn nr. 2003/105/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 16 december 2003 tot wijziging van richtlijn 96/82/EG van de Raad van de Europese Unie van 9 december 1996 betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken (PbEG L 345)).

Ter voldoening aan de implementatieverplichting die voortvloeit uit het aldus gewijzigde artikel 12 van die richtlijn zijn de artikelen 4 en 5 aangevuld met een achtste, onderscheidenlijk een zevende lid, waardoor de aanwezigheid van hoofdwegen en landelijke railwegen als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdelen c en d, van de Tracéwet betrokken moet worden bij de vergunningverlening krachtens de Wm ten behoeve van inrichtingen waarop het Besluit risico's zware ongevallen 1999 van toepassing is en bij besluiten met betrekking tot de bestemming van grond in de omgeving van dergelijke inrichtingen. Toetsing aan een grens- of richtwaarde is daarbij niet verplicht.

3. Geprojecteerd (beperkt) kwetsbaar object

Het advies van de Raad van State is overgenomen. In de toelichting op de artikelen 4 en 5 is nader ingegaan op de toepassing van het ontwerpbesluit met betrekking tot sterk verouderde en globale bestemmingsplannen.

4. Reeds aanwezige of geprojecteerde (beperkt) kwetsbare objecten

Het advies van de Raad van State is gevolgd door de toelichting op artikel 5, vierde lid, (thans artikel 5, eerste en tweede lid) te verduidelijken.

5. Afstanden

Naar aanleiding van het advies van de Raad van State is de voorgestelde regeling met betrekking tot de in acht te nemen afstanden bezien. De uitkomst daarvan is dat met het oog op de toegankelijkheid en inzichtelijkheid van het ontwerpbesluit, de regeling met betrekking tot de afstanden in het aan de Raad voor advies voorgelegde artikel 18 thans is opgenomen in de artikelen 4, vijfde lid, en 5, derde lid. Het betreft in casu de afstanden die in plaats van een getalsmatige grens- of richtwaarde van toepassing zijn op besluiten ten aanzien van de in artikel 4, vijfde lid, genoemde vergunningplichtige inrichtingen respectievelijk ten aanzien van de bestemming van grond in de omgeving van die inrichtingen. Die afstanden zijn in een ministeriële regeling opgenomen.

Voorts is de toelichting op artikel 2, tweede lid, aangevuld met een passage over de veiligheidsafstanden die voor niet-vergunningplichtige inrichtingen gelden krachtens artikel 8.40 van de Wm en over de toepassing van die afstanden bij ruimtelijk relevante besluiten.

6. Gelijkstelling

Aan het advies van de Raad van State is gevolg gegeven door het schrappen van het aan de Raad voor advies voorgelegde artikel 19, vierde lid.

7. Motivering

Overeenkomstig het advies van de Raad van State is in de toelichting op de artikelen 14, eerste lid, aanhef en onderdeel b, en 15, eerste lid, aanhef en onderdeel b, (thans de artikelen 12, eerste lid, aanhef en onderdeel b, en 13, eerste lid, aanhef en onderdeel b) ingegaan op de motiveringsplicht.

8. Cumulatie

Aan het advies van de Raad van State is gevolg gegeven door in paragraaf 6 van het algemeen deel van de nota van toelichting nader in te gaan op de verhouding tussen dit ontwerpbesluit en artikel 7, eerste lid, van het Besluit risico's zware ongevallen 1999 met betrekking tot normen voor cumulatie van risico's door inrichtingen.

9. Stand still-beginsel

Het aan de Raad van State voor advies voorgelegde artikel 9, tweede lid, had betrekking op veranderingen van een inrichting waarvoor voor het tijdstip van inwerkingtreding van de in dit ontwerpbesluit opgenomen regeling een milieuvergunning is verleend. Nu in artikel 7, tweede lid, een richtwaarde voor beperkt kwetsbare objecten is opgenomen in plaats van een grenswaarde, is er geen reden meer om het aanwezige hogere risiconiveau als grenswaarde, dat wil zeggen als «stand still-waarde», te handhaven. Om die reden is de bepaling in voornoemd artikel 9, tweede lid, geschrapt.

Paragraaf 7 van het algemeen deel van de nota van toelichting is, zoals de Raad van State adviseert, aangevuld met een passage over de uitsluiting van het wettelijke stand still-beginsel.

10. Consequenties voor de vergunningverlening

Overeenkomstig het advies van de Raad van State is in paragraaf 11 van het algemeen deel van de nota van toelichting nader aandacht besteed aan de consequenties van grenswaarden voor de vergunningverlening.

11. Opvulling open gaten

De afzonderlijke grenswaarde voor beperkt kwetsbare objecten die bestemd zijn ter opvulling van open gaten van ten hoogste 2500 m² binnen aaneengesloten bebouwing in stedelijk gebied of dorpsgebied, zoals opgenomen in het aan de Raad van State voor advies voorgelegde artikel 10, tweede lid, onderdeel b, is vervallen in verband met het stellen van een uniforme richtwaarde voor alle beperkt kwetsbare objecten (zie artikel 8, tweede lid). In verband met de aan een richtwaarde inherente afwijkingsbevoegdheid is in artikel 8 geen aparte regeling getroffen voor opvulling van open gaten. Het is aan het bevoegd gezag om hiermede prudent om te gaan. In de hierboven onder punt 1 aangekondigde handreiking voor overheden zal op dat aspect nader worden ingegaan.

In verband met het vervallen van artikel 10, tweede lid, onderdeel b, is aan het advies van de Raad om in de toelichting op de opvulling van open gaten in te gaan, geen gevolg gegeven.

12. Eisen aan de toelichting van ruimtelijke besluiten

De Raad van State heeft ten aanzien van dat punt een tweetal opmerkingen.

a. Naar aanleiding van de aanbeveling van de Raad om de aanduiding «desbetreffende» in artikel 15, eerste lid, onderdeel a, (thans artikel 13, eerste lid, onderdeel a) nader te bezien, is

de redactie van dat onderdeel aangepast.

b. De Raad is van mening dat de verplichting, zoals opgenomen in artikel 15, eerste lid, (thans artikel 13, eerste lid) een verdere belasting op de totstandkoming van bijvoorbeeld bestemmingsplannen vormt. De Raad adviseert in dat verband echter uitsluitend de onderdelen a en d van dat lid te verduidelijken. Kennelijk strekt dat advies tot verduidelijking van alle onderdelen van dat artikel. Voor die verduidelijking bestaat geen aanleiding, temeer omdat het advies van de Raad daartoe geen aanknopingspunten biedt. Wel heeft dat advies aanleiding gegeven de toelichting op het eerste lid aan te vullen met een passage over de onderwerpen die bij de verantwoording van het groepsrisico aan de orde moeten komen. Aan het advies van de Raad om artikel 15, eerste lid, onderdeel d, (thans artikel 13, eerste lid, onderdeel d) te verduidelijken, is, ervan uitgaande dat de Raad daarbij kennelijk doelt op het vierde lid, gevolg gegeven door dat vierde lid aan te passen in die zin dat een verwijzing naar een gemeentelijk of regionaal structuurplan of streekplan uitsluitend is toegestaan indien in een dergelijk plan, naast de aspecten voorkomen en bestrijden van rampen, ten minste aandacht is besteed aan de onderwerpen, genoemd in het eerste lid, onderdelen f tot en met i. De toelichting op dat vierde lid is dienovereenkomstig aangepast.

13. Saneringskosten en schadevergoeding

De Raad van State maakt een viertal opmerkingen met betrekking tot saneringskosten en schadevergoeding en adviseert in verband met die opmerkingen de toelichting aan te passen.

a. Die opmerking van de Raad is gemaakt in het kader van de verplichtingen tot sanering van gevallen waarin het plaatsgebonden risico niet voldoet aan de gestelde grenswaarde. Bij die sanering ligt de nadruk op het treffen van bronmaatregelen en echter niet op planherziening, zoals de Raad veronderstelt.

De opvatting van de Raad dat de kosten van risico-analyses een belangrijke belemmering zijn voor planherziening indien die kosten niet kunnen worden bestreden uit de opbrengst van gronden, kan ik niet onderschrijven. In de praktijk blijkt dat de gemiddelde kosten van risico-analyses als zodanig slechts een deel vormen van de totale bestemmingsplankosten. Ik zie dan ook geen aanleiding de toelichting terzake aan te passen.

b. De bedragen voor de urgente sanering van LPG-tankstations zijn, zoals de Raad adviseert, in de toelichting aangepast.

c. In tegenstelling tot die opmerking van de Raad was op pagina 40 (thans pagina 39) van de aan de Raad voor advies voorgelegde nota van toelichting wel aangegeven dat met het gereserveerde bedrag voor de sanering van goederenemplacements (€ 34 miljoen) de knelpunten in 2010 zullen zijn weggenomen. Het advies van de Raad is derhalve niet overgenomen.

d. De tekstgedeelten met betrekking tot het onderwerp schadevergoeding zijn, overeenkomstig het advies van de Raad, thans samengebracht in paragraaf 16 van het algemeen deel van de nota van toelichting.

14. De eerste en vijfde redactionele kanttekening zijn verwerkt.

De tweede kanttekening is niet gevolgd omdat het begrip «gebruiksintensiteit» in het ontwerpbesluit niet meer wordt gehanteerd.

De derde kanttekening is niet gevolgd om reden dat het gebruik van inhoudsmaten bij bijvoorbeeld gassen onbepaald is en mitsdien tot uitvoeringsproblemen kan leiden.

De vierde kanttekening is niet verwerkt omdat die kanttekening leidt tot een niet beoogde beperking. Het gaat in de aan de Raad van State voor advies voorgelegde artikelen 7, eerste lid, en 9, eerste lid, immers om inrichtingen waarvoor een milieuvergunning is verleend; dat kan zowel een oprichtingsvergunning als een veranderingsvergunning zijn. Artikel 8.1, eerste

lid, onderdeel b, van de Wm heeft daarentegen uitsluitend betrekking op een veranderingsvergunning.

15. Van de gelegenheid is gebruikgemaakt om de volgende wijzigingen aan te brengen in het ontwerpbesluit en de nota van toelichting.

a. In artikel 2, eerste lid, onderdelen c, d en h, is bepaald dat de desbetreffende aanwijzingen bij ministeriële regeling zullen geschieden. Daarmede zijn die onderdelen in overeenstemming gebracht met de systematiek van dit ontwerpbesluit (zie in dat verband artikel 23; thans artikel 22). Daarnaast is in onderdeel g van het eerste lid van dat artikel de ondergrens van 200 kg ammoniak gewijzigd in 400 kg. Dat houdt verband met de hoeveelheid ammoniak waarbij bij nader inzien veiligheidsafstanden ten opzichte van kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten moeten worden aangehouden. Voorts is in het tweede lid van dat artikel een verwijzing opgenomen naar een besluit als bedoeld in artikel 5, zesde lid (zie onderdeel b).

Ten slotte zijn aan dat artikel een derde en vierde lid toegevoegd. In het derde lid is het toepassingsgebied van het ontwerpbesluit in verband met de toevoeging van een zevende lid aan artikel 5 (zie punt 2, onderdeel b) verruimd. De toevoeging van het vierde lid houdt verband met de verwachting dat aan de artikelen 17 en 18 voornamelijk uitvoering zal worden gegeven door het ambtshalve nemen van besluiten op grond van de Wm.

b. In artikel 5, derde lid, (thans eerste lid) zijn aan de opsomming van besluiten op grond van de WRO de besluiten, bedoeld in de artikelen 15, eerste lid, en 39b van die wet toegevoegd. Het betreft in casu eveneens besluiten op grond waarvan in voorkomende gevallen de bouw of vestiging van kwetsbare of beperkt kwetsbare objecten wordt toegelaten. Tevens is aan artikel 5 een zesde lid toegevoegd teneinde te voorkomen dat vrijstelling wordt verleend van de verplichting, bedoeld in artikel 33, eerste lid, van de WRO, inhoudende dat een bestemmingsplan ten minste eenmaal in de tien jaren wordt herzien. Dat zesde lid heeft betrekking op bestemmingsplannen die de bouw of vestiging van kwetsbare of beperkt kwetsbare objecten mogelijk maken ten aanzien waarvan niet is voldaan aan de toepasselijke grens- respectievelijk richtwaarde of aan de krachtens artikel 8.40 van de Wm geldende afstanden die tot die objecten moeten worden aangehouden.

c. Aan artikel 15 (thans artikel 13) is een vijfde lid toegevoegd. De reden hiervan is dat het onwenselijk is dat gedeputeerde staten bij een besluit tot goedkeuring van een bestemmingsplan of van een besluit tot uitwerking of wijziging van een bestemmingsplan gehouden zijn om in de toelichting bij het goedkeuringsbesluit zelfstandig verantwoording af te leggen over de aanvaardbaarheid van het groepsrisico. Dat geldt eveneens voor een besluit omtrent een verklaring van geen bezwaar in het kader van artikel 19 van de WRO en voor een besluit van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer inzake de vaststelling of herziening van een bestemmingsplan als bedoeld in artikel 37 van die wet.

d. In artikel 21 (thans artikel 19) zijn de termijn voor het opstellen van het saneringsplan en het voorschrift over de voorbereidingsprocedure voor dat plan geschrapt. Die wijzigingen houden verband met de keuze om tijdige uitvoering van de vóór 1 januari 2010 uit te voeren sanering door middel van programmafinanciering te stimuleren.

e. In artikel 23 (thans artikel 22) is een nieuw vierde lid ingevoegd. Daarin is bepaald dat indien een voornemen bestaat om een gebied aan te wijzen als bedoeld in artikel 22, eerste lid, de procedure van paragraaf 3.5.6 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is. Hiermede wordt gewaarborgd dat in verband met een in die aanwijzing toegestaan lager beschermingsniveau een ieder tegen een dergelijk voornemen bedenkingen kan inbrengen.

f. Aan het ontwerpbesluit is een nieuw artikel 23 toegevoegd. Dat artikel regelt de

medebetrokkenheid van de ministers die het mede aangaat. Het betreft onder meer de bij ministeriële regeling aan te wijzen spoorwegemplacements en de tot stand te brengen regels voor de berekening van het plaatsgebonden risico en het groepsrisico. Een dergelijke regeling wordt vastgesteld in overeenstemming met de betrokken ministers in verband met hun specifieke verantwoordelijkheid voor onder andere het vervoer van gevaarlijke stoffen en de bestrijding van rampen en zware ongevallen.

g. In paragraaf 9 van het ontwerpbesluit zijn twee overgangsbepalingen ingevoegd (artikelen 24 en 25). De inhoud van artikel 8, tweede en derde lid, is thans ondergebracht in artikel 24 in verband met de overgangsrechtelijke aspecten van die leden.

Artikel 25 strekt ertoe de eisen die ingevolge artikel 13 gelden ten aanzien van de verantwoording van het groepsrisico in de toelichting bij een bestemmingsplan, niet van toepassing te doen zijn op bestemmingsplannen die voor het tijdstip van inwerkingtreding van de in dit ontwerpbesluit opgenomen regeling als ontwerp ter inzage zijn gelegd en na dat tijdstip worden vastgesteld, een en ander voorzover dat binnen de daartoe gestelde wettelijke termijnen is geschied. Hiermede wordt voorkomen dat de toelichting bij een bestemmingsplan waarvan de inhoud op het tijdstip waarop de in dit ontwerpbesluit opgenomen regeling in werking treedt, formeel vaststaat of vrijwel vaststaat, alsnog moet worden aangevuld met een beschouwing over het groepsrisico.

h. Wijziging van de bepaling inzake de inwerkingtreding van de in dit ontwerpbesluit opgenomen regeling (thans artikel 26). Het voornemen bestaat om de artikelen 19 en 20 (thans de artikelen 17 en 18) ten behoeve van een beter te beheersen uitvoering van de sanering gefaseerd in werking te doen treden. Daarbij wordt gedacht aan de volgende fasering:

1°. Voor Seveso II-inrichtingen en LPG-tankstations treden de saneringsverplichtingen voor het bevoegd gezag onmiddellijk in werking. Dat betekent dat binnen drie jaar na het tijdstip waarop de in dit ontwerpbesluit opgenomen regeling in werking is getreden voor kwetsbare objecten moet zijn voldaan aan de grenswaarde 10-5 per jaar en dat vóór 1 januari 2010 voor kwetsbare objecten moet zijn voldaan aan de grenswaarde 10-6 per jaar.

2°. Voor de overige categorieën inrichtingen treedt de verplichting tot uitvoering van urgente sanering gefaseerd, per categorie inrichting, in werking nadat bekend is wat de omvang is van de saneringsoperatie voor de desbetreffende categorie.

3°. De verplichting om te saneren tot de grenswaarde 10-6 per jaar vóór 1 januari 2010 treedt eveneens gefaseerd, per categorie inrichting, in werking. Indien de inwerkingtreding van de artikelen 17 en 18 ertoe leidt dat redelijkerwijs niet vóór 1 januari 2010 kan worden voldaan aan de grenswaarde 10-6 per jaar, schuift die datum op naar vijf jaar na het tijdstip van inwerkingtreding van artikel 18.

i. Wijziging van de citeertitel (thans artikel 27). In verband met een in de praktijk gebleken behoefte is de citeertitel ingekort.

j. De nota van toelichting is in verband met de onderdelen a tot en met c en e tot en met h aangevuld. Ten slotte zijn in die nota redactionele verbeteringen aangebracht.

Daartoe gemachtigd door de ministerraad moge ik U hierbij het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

- (1) PbEG L 10, 14 januari 1997.
- (2) Nota van toelichting, paragraaf 5, bladzijde 13
- (3) Nota van toelichting, bladzijde 30.
- (4) Nota van toelichting, bladzijde 39 respectievelijk bladzijde 41.
- (5) Nota van toelichting, bladzijde 40.