

Groepsrisicoverantwoording: de verschillen en overeenkomsten in de wet- en regelgeving

kennis

D.J. (Dirk Jan) de Boer
Onderzoeker Risicobeheersing, Saxion Kenniscentrum Leefomgeving

Samenvatting

De risicomaat 'groepsrisico' beschrijft de kans op een ongeval met meer dan 10 dodelijke slachtoffers als gevolg van een ongeval met gevaarlijke stoffen. De risicomaat groepsrisico is sinds 2004 vastgelegd als toetsingskader voor de externe veiligheid met betrekking tot inrichtingen met gevaarlijke stoffen. Inmiddels is ook voor transport van gevaarlijke stoffen door buisleidingen en transport over de weg, het water en het spoor een groepsrisicoafweging verplicht. Middels AmvB's en een circulaire is de risicomaat groepsrisico een verplicht afwegingskader voor ruimtelijke- en milieuprocedures.

Conclusies uit eerder onderzoek naar de werking van instrument groepsrisico gaven aan dat de gemeenten het instrument groepsrisico als complex ervaren. In dit artikel wordt ingegaan op de uniformiteit in de wet- en regelgeving met betrekking tot het groepsrisico. De vertaling van de systematiek van het groepsrisico naar wet- en regelgeving is een centraal thema in dit artikel. Hierbij ligt de focus op de uniformiteit in de wet- en regelgeving met betrekking tot de groepsrisicoverantwoording. Een gebrek aan uniformiteit kan een extra oorzaak zijn voor de eerder aangehaalde 'ervaren complexiteit' van het groepsrisico-instrument. In dit artikel worden twee vragen beantwoord:

- 1) In hoeverre is de groepsrisicoverantwoording in de wet- en regelgeving uniform beschreven?
- 2) Wat zijn de consequenties van de mogelijke verschillen in de praktijk van de ruimtelijke ordening?

Tekstanalyse van wetteksten (drie besluiten en één circulaire) levert drie conclusies op:

- 1) In de gehanteerde definities en voorschriften zijn opvallend veel tekstuele verschillen waar te nemen.
 - 2) Ondanks de tekstuele verschillen is de aard en werking van het instrument groepsrisico op de meeste aspecten gelijk.
 - 3) Op één aspect, namelijk de relatie tussen de toename van het groepsrisico en de verplichting om te komen tot een groepsrisicoverantwoording, loopt de werking van de regelgeving sterk uiteen.
- Voor een 'raad van state-proof' groepsrisicoverantwoording moet rekening gehouden worden met de verschillen in en tussen de wet- en regelgeving met betrekking tot de te benoemen motivatieonderdelen.

1. Inleiding

Vanaf 2004 is de verantwoordingsplicht groepsrisico voor inrichtingen vastgelegd in het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi). Het groepsrisico is een risicomaat voor de kans op een ongeval met meer dan 10 dodelijke slachtoffers. Het bevoegd gezag, in veel gevallen de gemeente, is verplicht om rekening te houden met het groepsrisico in de omgeving van risicovolle inrichtingen. In het Bevi is vastgelegd dat het bevoegd gezag verplicht is om in het ruimtelijk besluit of de omgevingsvergunning te motiveren op welke wijze is omgegaan met (de hoogte en toename van) het groepsrisico. Deze motivering wordt ook wel de 'groepsrisicoverantwoording' genoemd. Het groepsrisico ontstaat bij opslag van gevaarlijke stoffen, maar ook bij het transport van gevaarlijke stoffen. Het kabinet heeft het voornemen uitgesproken om de verantwoordingsplicht groepsrisico zoals vastgelegd in het Bevi op vergelijkbare wijze vast te leggen voor het transport van gevaarlijke stoffen over weg, water en spoor en door buisleidingen (Kamerstukken II 2006/07, 27 801, nr. 44). Voor de omgang met externe veiligheidsrisico's rond transportaders is regelgeving ontwikkeld en gepubliceerd. In 2004 is de Circulaire Risiconormering Vervoer gevaarlijke stoffen (afgekort CRNVGS) van kracht geworden (en geactualiseerd in 2010), in 2010 is het Besluit Externe Veiligheid Buisleidingen (afgekort Bevb) gepubliceerd en in 2008 is het concept van het Besluit Transportroutes Externe Veiligheid (afgekort Btev) geïntroduceerd. Het Btev zal eind 2012 of begin 2013 worden gepubliceerd en daarmee de CRNVGS vervangen.

Conclusies uit eerder onderzoek naar de werking van het groepsrisico (VROM-inspectie, 2009 [1]), (de Boer & Rodenhuis, 2010 [2]) gaven aan dat gemeenten het instrument groepsrisico als complex ervaren. Deze ervaren complexiteit heeft meerdere oorzaken. Twee oorzaken worden hier genoemd:

- 1) De systematiek van het groepsrisico vraagt om een politieke afweging van de risico's tegen de maatschappelijke baten en kosten van een risicovolle activiteit. Als de maatschappelijke baten van een activiteit groot zijn, kunnen de bijbehorende risico's eerder worden geaccepteerd dan wanneer die gering zijn. Alhoewel het maken van (politieke) afwegingen in het ruimtelijk planproces onvermijdelijk zijn, roept de explicitering en verantwoording zoals beschreven in de (toelichting van de) wetgeving weerstand op.
- 2) De doelstelling van het instrument groepsrisico, zoals hierboven beschreven, is juridisch moeilijk vertaalbaar naar wet- en regelgeving. In de wet- en regelgeving die voor het thema externe veiligheid van kracht is geworden kan in de nota van toelichting de 'geest van de groepsrisicoverantwoording' worden herkend, maar in de voorschriften is dit onherkenbaar. Daarmee is de groepsrisicoverantwoording een juridisch moeizaam toetsbare kwaliteitseis.

De vertaling van de systematiek van het groepsrisico naar wet- en regelgeving is een centraal thema in dit artikel. Hierbij ligt de focus op de uniformiteit in de wet- en regelgeving met betrekking tot de groepsrisicoverantwoording. Een gebrek aan uniformiteit kan een extra oorzaak zijn voor de eerder aangehaalde 'ervaren complexiteit' van het groepsrisico-instrument. In dit artikel worden twee vragen beantwoord:

- 1) In hoeverre is de groepsrisicoverantwoording in de wet- en regelgeving uniform beschreven?
- 2) Wat zijn de consequenties van de mogelijke verschillen in de praktijk van de ruimtelijke ordening?

2. Opzet analyse

Voor het beantwoorden van de centrale vraagstelling is op een aantal elementaire onderdelen van de groepsrisicoverantwoording tekstanalyse uitgevoerd naar de verschillen en overeenkomsten tussen de genoemde besluiten. Hiervoor zijn de wetteksten gehanteerd zoals beschikbaar op wetten.overheid.nl, geraadpleegd op maart 2012. Daarnaast is voor het BTEV gebruik gemaakt van de publicatie van de conceptversie van het BTEV (VROM, 2008 [3]). In de opzet van het artikel worden de stappen gevolgd die horen bij het beoordelen van het groepsrisico voor een omgevingsvergunning of ruimtelijk plan. Achtereenvolgens komen de vragen aan bod:

1. Wat is het invloedsgebied van het groepsrisico?
2. Voor welke Ruimtelijke Ordeningsprocedures is de groepsrisicoverantwoording verplicht?
3. Voor welke wijzigingen van het groepsrisico is de groepsrisicoverantwoording verplicht?
4. Wat is de adviestaak van de veiligheidsregio in kader van de groepsrisicoverantwoording?
5. Wat is de verantwoording van het groepsrisico?
6. Welke elementen moeten betrokken worden in verantwoording van het groepsrisico?

Om een goede vergelijking mogelijk te maken wordt de vergelijking van de wetgeving uitgevoerd voor besluiten die betrekking hebben op de Wet Ruimtelijke Ordening. Besluiten met betrekking tot de Wet Milieubeheer en vervoersbesluiten worden buiten beschouwing gelaten.

3. Wat is het invloedsgebied van het groepsrisico?

Externe veiligheid richt zich in algemene zin op de kans op dodelijke slachtoffers buiten de inrichting of transportmodaliteit als gevolg van een ongeval met gevaarlijke stoffen. In de bepaling van de hoogte van het groepsrisico is het aantal dodelijke slachtoffers per scenario een relevante variabele. Het gebied waarin de aanwezigen bepalend zijn voor de hoogte van het groepsrisico wordt ook wel het invloedsgebied groepsrisico genoemd. De rekenmodellen (Safeti.nl en RBM II) berekenen de maximale dodelijke effectafstand waarop nog 1% van de mensen zal overlijden. Alle aanwezigen binnen deze effectafstand (vanaf de risicobron tot aan de 1% letaafstand) dragen (in verhouding) bij aan de hoogte van het groepsrisico. In tabel 1 is beschreven (citaten uit de wetteksten) op welke wijze het invloedsgebied wordt gedefinieerd in de wet- en regelgeving voor externe veiligheid.

Tabel 1. Wetteksten wet- en regelgeving externe veiligheid m.b.t. het invloedsgebied

Bevi	CRNVGS	Bevb	Btev (concept)
Art 1. lid 1	Voetnoot paragraaf 4.3		
Gebied waarin volgens bij regeling van Onze Minister gestelde regels personen worden meegeteld voor de berekening van het groepsrisico.	Het invloedsgebied is het gebied waarin personen nog worden meegeteld voor de berekening van het groepsrisico. Dit gebied wordt bepaald door de berekening van het grootst mogelijke ongeval waar nog bij 1% van de blootgestelde personen dodelijk letsel optreedt.	Gebied waarin personen worden meegeteld voor de berekening van het groepsrisico van de buisleiding tot de grens waarop de letaliteit van die personen 1% is.	Bij regeling van Onze Minister vastgesteld gebied waarin personen worden meegeteld voor de toepassing van de artikelen 6 en 7;

Het invloedsgebied van het groepsrisico heeft een relevant juridische betekenis. Het legt namelijk eenduidig vast wanneer voor het bestuur (als bevoegd gezag) de verantwoordingsplicht van het groepsrisico aan de orde is (Geerts & Faber, 2010 [4]). In de wetgeving, zoals opgenomen in tabel 1, blijkt dat in de definitie van het invloedsgebied consequent wordt verwezen naar de betekenis van het invloedsgebied: *het gebied waarin personen nog worden meegeteld voor de berekening van het groepsrisico.*

Vanuit de risicoanalist beschouwd is voor het bepalen van de hoogte van het groepsrisico het gebied relevant tot waar dodelijke slachtoffers kunnen vallen. De maximale afstand tot waar dodelijke slachtoffers kunnen vallen wordt de 1% letaliteitsafstand genoemd. Binnen deze afstand zal 100% tot 1% van de aanwezigen overlijden. Buiten deze afstand is er in risicobepaling geen sprake meer van dodelijke slachtoffers.

In zowel de CRNVGS als het Bevb wordt gerefereerd aan deze 1% letaliteitsafstand. Het invloedsgebied staat gelijk aan de 1% letaliteitsafstand. Voor de vaststelling van het invloedsgebied wordt in de het Bevi en het Btev (concept) verwezen naar een ministeriële regeling. In geval van het Bevi worden voor categoriale inrichtingen vaste afstanden voor het invloedsgebied voorgeschreven. Echter van het invloedsgebied voor LPG-tankstations is bekend dat, omwille van politieke overwegingen, het voorgeschreven invloedsgebied gelijk is aan 150 meter. Deze 150 meter komt (bij benadering) overeen met de 100% letaliteitsafstand voor een BLEVE-scenario met een LPG-tankwagen. Voor niet-categoriale inrichtingen verwijst het Bevi naar de Handleiding Risicoberekeningen Bevi (RIVM, 2009 [5]). Deze handreiking kent geen definitie voor het invloedsgebied.

Uit de analyse van de wet- en regelgeving kan worden geconcludeerd dat:

- Vanuit een juridische invalshoek het invloedsgebied een gelijke betekenis heeft, namelijk het gebied waarin personen nog worden meegeteld voor de berekening van het groepsrisico en waarin voor het bestuur (als bevoegd gezag) de verantwoordingsplicht van het groepsrisico aan de orde is.
- Vanuit een technische invalshoek het definiëren van het invloedsgebied niet uniform is. Daarmee wordt bedoeld op de directe verwijzing in het CRNVGS en Bevb naar het invloedsgebied als zijnde het 1% letaalggebied. In het Bevi is deze verwijzing niet aanwezig; het Bevi beschrijft het invloedsgebied niet als de 1% letaliteitsafstand.
- De geconstateerde inconsequentie heeft, behalve voor LPG-tankstations, geen consequenties voor de praktijk van het opstellen van een ruimtelijk plan. Voor risicoanalisten is het duidelijk dat de grens voor het invloedsgebied is gelegen op de 1% letaliteitsafstand. Voor LPG-tankstations ligt de 1% letaliteitsafstand op 150 meter (bij benadering de 100% letaliteitsafstand).

4. Voor welke RO-procedures is verantwoording van het groepsrisico verplicht?

De hoogte van het groepsrisico wordt bepaald door de aard van de risicovolle activiteit en de aanwezigheid van personen in het invloedsgebied. In de wet- en regelgeving voor externe veiligheid is beschreven voor welke besluiten (Wro-procedures) het toepassen van de wetgeving verplicht is. In de wetgeving wordt verwezen naar die Wro-procedures, middels welke een relevante wijziging in het risicobeeld kan ontstaan. Immers het groepsrisico wijzigt door het introduceren van nieuwe risicobronnen, danwel door een relevante toename van de personendichtheid. In

tabel 2 is beschreven (citaten uit de wetteksten) voor welke Wro-procedures (en Wabo) het toepassen van de externe veiligheid wetgeving verplicht is.

Tabel 2. Wetteksten wetgeving externe veiligheid m.b.t. relevante (Wro)procedures

Bevi	CRNVGS	Bevb	Btev (concept)
Art 13, lid 1	Paragraaf 6.1.1 en 6.1.2	Art 12, lid 1	Art. 1 en art. 5
- vaststelling van een bestemmingsplan (Wro art 3.1, lid 1-3) - de vaststelling van een inpassingsplan (Wro art. 3.26 en 3.28) - omgevingsvergunning met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2° of 3°, of tweede lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht om van het bestemmingsplan of de beheersverordening af te wijken - de wijziging, uitwerking of ontheffing van een bestemmingsplan of het stellen van nadere eisen, (Wro art 3.6, lid 1)	a. vaststelling van een bestemmingsplan (Wro art 3.1, lid 1-2) b. vaststelling projectbesluit, (Wro art 3.10, lid 1; 3.27, lid 1; lid 3.29, lid 1) c. de vaststelling van een inpassingsplan (Wro art. 3.26, lid 1 en 3.28, lid 1) d. de wijziging, uitwerking of ontheffing van een bestemmingsplan of het stellen van nadere eisen, (Wro art 3.6, lid 1) e. de ontheffing van een bestemmingsplan (Wro art. 3.22, lid 1 en art 3.23, lid 1); f. de vaststelling van een beheersverordening (Wro art 3.38, lid 1); g. het geven van een aanwijzing (Wro art. 4.2, lid 1 en 4.4, lid 1 onderdeel a) h. de ontheffing van een in de bouwverordening gegeven voorschrift (Woningwet artikel 11)	- vaststelling van een bestemmingsplan (Wro art 3.1) (Art 1, lid 2 : In dit besluit wordt onder een bestemmingsplan mede begrepen een <i>inpassingsplan</i> als bedoeld in artikel 3.26 of 3.28 van de Wet ruimtelijke ordening, met dien verstande dat bij een <i>inpassingsplan</i> van een provincie onderscheidenlijk het Rijk voor «burgemeester en wethouders» wordt gelezen «gedeputeerde staten» onderscheidenlijk «Onze Minister».)	- vaststelling van een bestemmingsplan (Wro art 3.1, lid 1) - de vaststelling van een inpassingsplan (Wro art. 3.26, lid 1 en 3.28, lid 1) - een projectbesluit, (Wro art 3.10, lid 1; 3.27, lid 1; lid 3.29, lid 1)

Met de inwerkingtreding van de Invoeringswet algemene bepalingen omgevingsrecht is het projectbesluit verdwenen en vervangen door een omgevingsvergunning. In de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht is afwijken van het bestemmingsplan mogelijk middels artikel 2.12 artikel 2 en 3. De CRNVGS en het concept Btev zijn niet aangepast op deze wijziging. Wanneer deze wijziging in de analyse buiten beschouwing wordt gelaten kan worden vastgesteld dat in de wetgeving uniformiteit bestaat over het toepassen van de groepsrisicoverantwoording in geval van:

- het vaststellen van een bestemmingsplan (Wro art 3.1)
- het vaststellen van een inpassingsplan (Wro art. 3.26 en 3.28)

In het Bevb wordt het inpassingsplan enkel genoemd in artikel 1, lid 2. In dit artikel is aangegeven dat in plaats van een bestemmingsplan ook een inpassingplan als bedoeld in artikel 3.26 of 3.28 van de Wet ruimtelijke ordening mag worden gelezen.

De wetgeving is niet uniform wat betreft het beoordelen van het groepsrisico in de omgevingsvergunning. Althans, in het Bevb, is in vergelijking tot de overige wetgeving verantwoording van het groepsrisico niet verplicht voor een omgevingsvergunning. In het Bevb is voor een omgevingsvergunning het toepassen van de plaatsgebonden-risiconormering voldoende. Ook is de wetgeving niet uniform wat betreft de toepassing van het groepsrisico bij binnenplanse wijzigingen als bedoeld in artikel 3.6 Wro en beheersverordeningen bedoeld in artikel 3.38 (Geerts & Faber, 2010 [4]). In de CRNVGS en het Bevi wordt wel verwezen naar deze procedures. In het Bevb en concept Btev is verantwoording van het groepsrisico in deze procedures niet meer verplicht.

Uit de analyse van de wet- en regelgeving kan worden geconcludeerd dat:

- In de wetgeving consequent is verwezen naar het bestemmingsplan en inpassingsplan als relevante Wro-procedures voor het verantwoorden van het groepsrisico.
- In de wetgeving, behalve het Bevb, is verwezen naar de omgevingsvergunning (art 2.12 lid 2 en 3) als relevante procedure voor het verantwoorden van het groepsrisico.
- In de wetgeving niet consequent is verwezen naar beheersverordeningen als zijnde relevant voor het verantwoorden van het groepsrisico. Enkel in het Bevi en de CRNVGS is een verwijzing aanwezig. Met het van kracht worden van het Btev zal ook voor transportmodaliteiten verantwoording van het groepsrisico bij beheersverordeningen niet nodig zijn.
- In de praktijk van het RO-plan is de groepsrisicoverantwoording niet nodig bij een omgevingsvergunning (projectbesluit), waarin het plangebied alleen is gelegen binnen het invloedsgebied van een buisleiding (of vanzelfsprekend wanneer er geen sprake is van een invloedsgebied).

5. Voor welke wijzigingen van het groepsrisico is de verantwoording groepsrisico verplicht?

In tabel 2 is beschreven voor welke procedures het toepassen van de externe veiligheid wetgeving noodzakelijk is. Het groepsrisico kan wijzigen doordat de risicobron wijzigt (bijvoorbeeld meer of minder gevaarlijke stoffen opslaan of transporteren) danwel doordat de omgeving wijzigt. Wanneer van beide gevallen geen sprake is zal het groepsrisico niet wijzigen. Door een ruimtelijke ontwikkeling buiten het invloedsgebied zal het groepsrisico niet wijzigen. Door het bouwen van enkele woningen op een grote afstand van de risicobron (maar wel binnen het invloedsgebied) zal het groepsrisico beperkt wijzigen. In de externe veiligheid wetgeving is beschreven bij welke wijzigingen het groepsrisico moet worden verantwoord.

In tabel 3 is beschreven (citaten uit de wetteksten) bij welke wijziging van het groepsrisico de verantwoording van het groepsrisico noodzakelijk is. Uit tabel 3 blijkt dat er grote verschillen bestaan tussen de wijziging van het groepsrisico en de consequentie voor de verantwoording van het groepsrisico. Achtereenvolgens worden de vier besluiten besproken:

- Het Bevi schrijft voor dat het verantwoorden van het groepsrisico, in een ruimtelijke procedure, altijd moet plaatsvinden;
- De CRNVGS schrijft voor dat het verantwoorden van het groepsrisico moet plaatsvinden bij het overschrijden van de oriënterende waarde danwel bij de toename van het groepsrisico;

Tabel 3. Wetteksten wetgeving externe veiligheid m.b.t. wijzigingen groepsrisico

Bevi	CRNVGS	Bevb	Btev (concept)
Art 12 en 13, lid 1	Paragraaf 4.3 en 5.2.3	Art 12, lid 1-3	Art. 7
Indien het bevoegd gezag een besluit als bedoeld in artikel [X], wordt in de toelichting op het desbetreffende besluit, [...], in elk geval vermeld:	<i>Paragraaf 4.3</i> Over elke overschrijding van de oriëntatiewaarde van het groepsrisico of toename van het groepsrisico moet verantwoording worden afgelegd. <i>Paragraaf 5.2.3</i> Er hoeven in principe geen beperkingen aan het ruimtegebruik te worden gesteld in het gebied dat op meer dan 200 meter van een route of tracé ligt. Dit laat onverlet dat bestuursorganen in verband met de mogelijke effecten van een ongeval met gevaarlijke stoffen, die soms verder reiken dan de genoemde 200 meter, wel andere maatregelen kunnen overwegen.	1. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan, op grond waarvan de aanleg van een buisleiding of de aanleg, bouw of vestiging van een kwetsbaar of een beperkt kwetsbaar object wordt toegelaten, wordt tevens het groepsrisico in het invloedsgebied van de buisleiding verantwoord. In de toelichting bij het besluit wordt vermeld: [X] 3. Het eerste lid, onderdelen c tot en met e, is niet van toepassing indien: a. een bestemmingsplan betrekking heeft op een gebied waarbinnen de letaliteit van personen binnen het invloedsgebied minder dan 100% of bij toxische stoffen waarbij het plaatsgebonden risico kleiner dan 10^{-8} per jaar is, of b. het groepsrisico of de toename van het groepsrisico bij verwezenlijking van het bestemmingsplan niet hoger is dan een bij regeling van Onze Minister gestelde waarde, welke waarde voor verschillende categorieën van buisleidingen verschillend kan worden vastgesteld. Indien de groepsrisicoverantwoording achterwege is gelaten, vermeldt de toelichting bij het bestemmingsplan de reden daarvan.	1. Indien een bestemmingsplan, inpassingsplan of projectbesluit betrekking heeft op een gebied dat geheel of gedeeltelijk gelegen is binnen 200 meter van een transportroute, wordt in de toelichting bij dat plan onderscheidenlijk in de ruimtelijke onderbouwing van dat besluit tevens ingegaan op: [X] 2. Het eerste lid mag buiten toepassing blijven indien kan worden aangetoond dat: a. het groepsrisico, gelet op de dichtheid van personen, bedoeld in het eerste lid, onderdeel a, onder 1° en 2°, niet hoger is dan 0,1 maal de oriëntatiewaarde of b. 1°. het groepsrisico, gelet op de redelijkerwijs te verwachten verandering van de dichtheid van personen, bedoeld in het eerste lid, onderdeel a, onder 2°, met niet meer dan tien procent toeneemt en 2°. de oriëntatiewaarde, gelet op de dichtheid van personen, bedoeld in het eerste lid, onderdeel a, onder 1° en 2°, niet wordt overschreden. 3. Het bevoegd gezag geeft ten hoogste eenmaal per vijf jaar toepassing aan het tweede lid, onderdeel b. 4. Indien toepassing wordt gegeven aan het tweede lid, wordt in de toelichting bij het besluit de reden daarvan aangegeven.

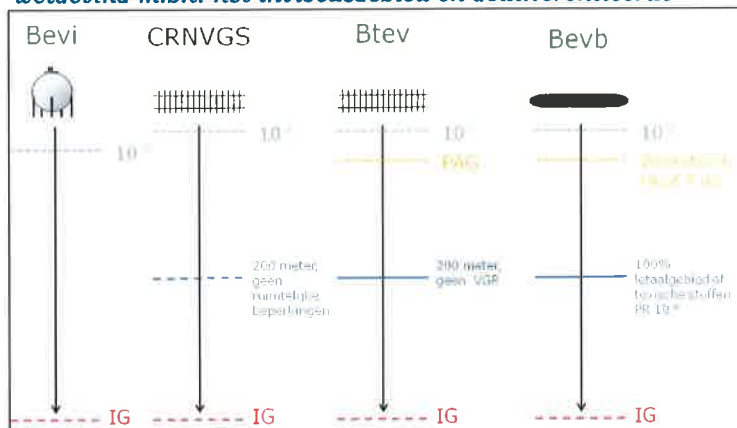
Het Bevb schrijft voor dat de groepsrisicoverantwoording moet plaatsvinden voor plannen binnen het invloedsgebied. In het geval van een bestemmingsplan buiten de 10^{-8} contour (toxische stoffen) of buiten de 100% letaalcontour (aardgas) mogen de motivatieonderdelen c-e weggelaten worden. In het geval van een groepsrisico lager dan 10% ten opzichte van de oriëntatiewaarde of een toename van het groepsrisico kleiner dan 10% mogen de motivatie-

onderdelen c-e weggelaten worden. De factor 10% voor toename en 10% ten opzichte van de norm zijn opgenomen in de Regeling Externe Veiligheid Inrichtingen.

Het concept Btev schrijft voor dat de groepsrisicoverantwoording moet plaatsvinden voor plannen binnen het invloedsgebied. Bij ruimtelijke plannen binnen 200 meter moet de verantwoording van het groepsrisico plaatsvinden, tenzij het groepsrisico niet hoger wordt dan 10% van de oriëntatiewaarde of als er sprake is van een toename kleiner dan 10%, met enkel het beschouwen van de mogelijkheden voor rampenbestrijding en zelfredzaamheid. Bij ruimtelijke plannen binnen 200 meter en ruimtelijke plannen vanaf 200 meter en het invloedsgebied moeten de mogelijkheden voor rampenbestrijding en zelfredzaamheid beschouwd worden.

Het Bevb en het concept Btev Introduceren een gedifferentieerd groepsrisico, namelijk afhankelijk van de aard van de planvorming (en de consequentie daarvoor voor de toename of hoogte van het groepsrisico) is een volledige of beperkte verantwoording vereist. De beperking zit vooral in het aantal motivatie-elementen dat betrokken moet worden in de verantwoording. Voor het toepassen van deze differentiatie geeft de wetgeving geen duidelijkheid over de wijze waarop de 'kleiner dan 10% toename' moet worden bepaald. In de praktijk kan gekozen worden tussen toename van het groepsrisico totaal (te meten via het oppervlak onder de fN-Curve) of toename ten opzichte van de oriëntatiewaarde (te meten via maximale verhouding tussen de oriëntatiewaarde en de fN-curve).

Figuur 1 Schematische weergave van verschillen tussen EV wetgeving m.b.t. het invloedsgebied en aedifferentieerde



Uit de analyse van de wet- en regelgeving kan worden geconcludeerd dat:

- In ieder besluit op een unieke manier wordt omgegaan met de relatie tussen de wijziging van het groepsrisico en de verplichting tot verantwoording.
- In het Bevi en de CRVNGS is het verantwoorden van het groepsrisico altijd verplicht bij een toename. In geval van het Bevi moet ook bij een afname van het groepsrisico een verantwoording plaatsvinden.
- In het Btev en concept Btev is een gedifferentieerde groepsrisicoverantwoording geïntroduceerd. De verantwoording van het groepsrisico wordt afhankelijk van de hoogte van het groepsrisico, de toename van het groepsrisico en de afstand tot de risicobron.
- In de praktijk van het RO-plan kunnen de verschillende invalshoeken tot verwarring leiden. Nieuwe elementen in het Btev en Btev roepen ook nieuwe vragen op. Vooral artikel art 7, lid 2, sub 3 uit het Btev lijkt op voorhand moeilijk te monitoren. In dit artikel wordt gesteld dat het toepassen van een 'beperkte groepsrisicoverantwoording' bij een kleine wijziging (<10%) of een relatief laag groepsrisico (<10% van de oriëntatiewaarde) door het bevoegd gezag slechts eenmaal per vijf jaar mag worden toegepast.
- In de praktijk van het RO-plan zullen plannen binnen 200 meter vanaf een transportmodaliteit of inrichting vrijwel altijd vragen om een uitgebreide groepsrisicoverantwoording. Voor plannen buiten de 200 meter is de mate waarin verantwoording van het groepsrisico noodzakelijk sterk afhankelijk van de risicobron.

6. Wat is de adviestaak van de veiligheidsregio in kader van de verantwoording van het groepsrisico?

Bij het verantwoorden van het groepsrisico moeten de mogelijkheden voor de rampenbestrijding en zelfredzaamheid moeten worden meegewogen (zie ook tabel 6). Om het bevoegd gezag voor deze elementen van informatie te voorzien heeft de wetgever voorzien in een wettelijk adviseur. Met het van kracht worden van de Wet Veiligheidsregio's in oktober 2010 heeft de veiligheidsregio de wettelijke adviestaak toebedeeld gekregen. In tabel 4 is beschreven (citaten uit de wet-

teksten) op welke wijze de betrokkenheid van de veiligheidsregio in bij de groepsrisico verantwoording is beschreven.

In tabel 4 valt direct op dat de formulering van de adviesrol van de regionale brandweer in CRNVGS afwijkt van de overige wetgeving. Het bevoegd gezag is volgens de CRNVGS niet verplicht het bestuur van de regionale brandweer in de gelegenheid te stellen om advies uit te brengen. De circulaire beveelt dat echter wel aan. Overigens blijkt uit onderzoek van de Adviesraad Gevaarlijke Stoffen (AGS, 2008 [6]) dat het bevoegd gezag de regionale brandweer in de regel wel om advies vraagt, ook in gevallen waarin alleen de CRNVGS van toepassing is.

Tabel 4. Wetteksten wetgeving externe veiligheid advies regionale brandweer

Bevi	CRNVGS	Bevb	Btev (concept)
Art 12 en 13, lid 3	Paragraaf 4.3	Art 12, lid 1	Art. 10
3. Voorafgaand aan de vaststelling van een besluit als bedoeld in het eerste lid stelt het bevoegd gezag, bedoeld in het eerste lid, het bestuur van de veiligheidsregio waarin het gebied ligt waarop dat besluit betrekking heeft, in de gelegenheid om in verband met het groepsrisico advies uit te brengen over de mogelijkheden tot voorbereiding van bestrijding en beperking van de omvang van een ramp en over de zelfredzaamheid van personen in het invloedsgebied van de inrichting.	Het is raadzaam ook het bestuur van de regionale brandweer hierbij te consulteren.	2. Voorafgaand aan de vaststelling van een besluit als bedoeld in het eerste lid stelt het voor dat besluit bevoegd gezag het bestuur van de regionale brandweer in wiens regio het gebied ligt waarop dat besluit betrekking heeft, in de gelegenheid om in verband met het groepsrisico advies uit te brengen over de mogelijkheden tot voorbereiding van bestrijding en beperking van de omvang van een ramp of zwaar ongeval en over de zelfredzaamheid van personen in het invloedsgebied van de buisleiding .	Voorafgaand aan de vaststelling van een bestemmingsplan, inpasingsplan of projectbesluit als bedoeld in artikel 6, stelt het bevoegd gezag het bestuur van de regionale brandweer of het bestuur van de veiligheidsregio in wiens gebied onderscheidenlijk regio het gebied ligt waarop dat besluit betrekking heeft, in de gelegenheid advies uit te brengen over de in de artikelen 6 en 7 genoemde onderwerpen.

Uit tabel 4 blijkt dat er wisselend wordt omgegaan met de verwijzing naar de wettelijke adviseur. In het Bevi wordt het bestuur van de veiligheidsregio genoemd, in het Bevb het bestuur van de regionale brandweer en in het concept Btev worden beide genoemd. Meer relevant is het verschil in reikwijdte van het advies. In zowel het Bevi als Bevb wordt de reikwijdte van het advies beperkt tot: mogelijkheden rampenbestrijding en zelfredzaamheid binnen het invloedsgebied. In het concept Btev is daar (vooralsnog) geen sprake van. In artikel 10 wordt aangegeven dat het advies zich richt op artikel 6 en 7 van het besluit. In artikel 6 worden de aspecten mogelijkheden zelfredzaamheid en beheersbaarheid genoemd. In artikel 7 worden o.a. de verplichte motivatieonderdelen voor het groepsrisico genoemd (zie ook tabel 3 en 5). Daarmee is de reikwijdte van het advies in het concept Btev: mogelijkheden rampenbestrijding, mogelijkheden zelfredzaamheid én diverse aspecten van het groepsrisico (artikel 7) binnen het invloedsgebied. Waar in het Bevi de adviestaak van veiligheidsregio in een wijziging van 2007 is 'beperkt' tot zelfredzaamheid en rampenbestrijding, is in het concept Btev een bredere adviestaak opgenomen.

Uit de analyse van de wet- en regelgeving kan worden geconcludeerd dat:

- In de wetgeving consequent de veiligheidsregio (of regionale brandweer, per 2010 onderdeel van de veiligheidsregio) is aangewezen als wettelijk adviseur.
- In het concept Btev voor een ruimere reikwijdte van het advies van de veiligheidsregio is gekozen. Specifiek wordt de veiligheidsregio gevraagd advies te geven over andere elementen betrokken bij de groepsrisicoverantwoording dan enkel de mogelijkheden rampenbestrijding en zelfredzaamheid.
- In de praktijk van het RO-plan moet (mits gelegen in een invloedsgebied) altijd advies aangevraagd worden bij de veiligheidsregio.

7. Wat is de verantwoording van het groepsrisico?

In de rapportage 'Omgaan met risico's' uit 1989 was voor het groepsrisico een Maximaal toelaatbaar risico een Verwaarloosbaar risico gedefinieerd. De minister van VROM definieert in

1993 (2e kamer, 1993-1994, 22.666, nr. 3) een oriëntatiewaarde en geeft het bevoegd gezag bevoegdheid om gemotiveerd van deze oriëntatiewaarde af te wijken. In de wetgeving is geen milieukwaliteitseis gesteld wat betreft de hoogte van het groepsrisico. Wel is in de wetgeving een verantwoordingsplicht opgenomen voor het bevoegd gezag. De kans op een groot ongeluk met veel slachtoffers moet expliciet worden afgewogen en verantwoord (groepsrisico). Daarbij spelen de maatschappelijke baten van en de beschikbare alternatieven voor de desbetreffende activiteit een belangrijke rol. De bij de verantwoordingsplicht te doorlopen stappen bieden de waarborg voor een zorgvuldige bestuurlijke afweging, die transparant is voor burgers. Die afweging is op het niveau gelegd van het bevoegd gezag (Kamerstukken II 2010/11, 27 801, nr. 75).

Vanaf 2004 is de verantwoordingsplicht groepsrisico voor inrichtingen vastgelegd in het Bevi. Het kabinet heeft het voornemen uitgesproken om de verantwoordingsplicht groepsrisico zoals vastgelegd in het Bevi op vergelijkbare wijze vast te leggen voor het transport van gevaarlijke stoffen over weg, water en spoor en door buisleidingen (Kamerstukken II 2006/07, 27 801, nr. 44). In tabel 5 is beschreven (citaten uit de wetteksten) op welke wijze de voorgestelde verantwoordingsplicht is opgenomen in de wet- en regelgeving voor externe veiligheid.

Tabel 5. Wetteksten wet- en regelgeving externe veiligheid m.b.t. verantwoordingsplicht groepsrisico

Bevi	CRNVGS	Bevb	Btev (concept)
Art 12 en 13, lid 1	Paragraaf 4.3	Art 12, lid 1	Art. 6 en 7
Indien het bevoegd gezag een besluit als bedoeld in artikel [X], wordt in de <i>toelichting</i> op het desbetreffende besluit, [...], in elk geval vermeld :	Over elke overschrijding van de oriëntatiewaarde van het groepsrisico of toename van het groepsrisico moet verantwoording worden afgelegd.	1. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan, op grond waarvan de aanleg van een buisleiding of de aanleg, bouw of vestiging van een kwetsbaar of een beperkt kwetsbaar object wordt toegelaten, wordt tevens het groepsrisico in het invloedsgebied van de buisleiding verantwoord .	Indien een bestemmingsplan, inpassingsplan of projectbesluit betrekking heeft op een gebied dat geheel of gedeeltelijk gelegen is binnen 200 meter van een transportroute, wordt in de <i>toelichting</i> bij dat plan onderscheidenlijk in de ruimtelijke onderbouwing van dat besluit tevens ingegaan op:

In de regelgeving is het begrip 'groepsrisicoverantwoording' niet opgenomen in de lijst van definities. Het begrip wordt als zodanig niet letterlijk genoemd. De operationalisatie van het begrip in de CRNVGS en het Bevb vindt plaats middels de woorden 'groepsrisico' en 'verantwoorden'. Het Bevi en Btev hanteren het woord 'vermelden' en 'ingegaan'.

In de toelichting van de wet- en regelgeving wordt de groepsrisicoverantwoording toegelicht. Daarin wordt duidelijk dat het een (bestuurlijke) afweging betreft tussen enerzijds een maatschappelijk belang en anderszijds het belang van openbare veiligheid.

Uit de analyse van de wet- en regelgeving kan worden geconcludeerd dat:

- De wet- en regelgeving het begrip 'groepsrisicoverantwoording' als zodanig niet kent. In de CRNVGS en het Bevb wordt het woord 'verantwoorden' gebruikt.
- In de praktijk van het RO-plan is de kern van het groepsrisico een (bestuurlijke) afweging tussen diverse belangen, waaronder het veiligheidsbelang. In de wetteksten van het Bevi en het Btev lijkt enkel het vermelden van relevante motivatieonderdelen voldoende en lijkt een centrale afweging overbodig. Voor een goed begrip van de groepsrisicoverantwoording is het kennismaken van de toelichting van wet- en regelgeving van belang.

8. Welke motivatie-elementen moeten verplicht betrokken worden in de verantwoording groepsrisico?

Voor het groepsrisico is geen milieukwaliteitsnorm gedefinieerd. Wel kent de externe veiligheid wetgeving de verplichting om het groepsrisico te verantwoorden. In de wetgeving is opgenomen welke motivatieonderdelen moeten worden betrokken bij de verantwoording van het

groepsrisico. In tabel 6 is beschreven (citaten uit de wetteksten) welke motivatieonderdelen moeten worden betrokken bij de verantwoording van het groepsrisico.

Tabel 6. Wetteksten wetgeving externe veiligheid motivatieonderdelen groepsrisico-verantwoording

Bevi	CRNVGS	Bevb	Btev (concept)
Art 13 en 13, lid 3	Paragraaf 4.3	Art 12. Lid 1	Art. 6 en 7
a. aantal aanwezige personen b. het groepsrisico c. maatregelen beperking groepsrisico bij inrichting d. maatregelen beperking groepsrisico het besluit; e. de voorschriften ter beperking RUIMTELIJKE ORDENING bij een inrichting f. de voor- en nadelen van andere mogelijkheden voor ruimtelijke ontwikkelingen met een lager groepsrisico; g. mogelijkheden beperken RUIMTELIJKE ORDENING in de toekomst h. de mogelijkheden tot rampenbestrijding i. mogelijkheden zelfredzaamheid	- Het groepsrisico - Voorgaande groepsrisico - Aanduidig invloedsgebied - Aantal aanwezige personen - Een aanduiding van de vervoersstromen - Een aanduiding van de redelijkerwijs voorzienbare vervoersstromen in de toekomst - de bijdrage van kwetsbare objecten aan de hoogte RUIMTELIJKE ORDENING - de mogelijkheden tot beperking van het groepsrisico, - de mogelijkheden tot rampenbestrijding - mogelijkheden zelfredzaamheid	a. Dichtheid aanwezige personen b. Hoogte groepsrisico c. Maatregelen beperking groepsrisico exploitant d. Andere mogelijkheden voor ruimtelijke ontwikkelingen met een lager groepsrisico e. Mogelijkheden beperken RUIMTELIJKE ORDENING in de toekomst f. Mogelijkheden tot rampenbestrijding g. Mogelijkheden voor zelfredzaamheid	Art 7 a. a.1°. de dichtheid van personen in het invloedsgebied 2°. Wijziging dichtheid personen door plan b. het groepsrisico c. maatregelen beperking groepsrisico in het besluit; d. ruimtelijke ontwikkelingen met een lager groepsrisico Art 6. a. de mogelijkheden tot rampenbestrijding b. de mogelijkheden voor zelfredzaamheid

Uit tabel 5 blijkt dat uniformiteit bestaat in de diverse besluiten over de volgende motivatieonderdelen: hoogte van het groepsrisico, dichtheid (aantal) aanwezige personen, de mogelijkheden beperking groepsrisico (in de toekomst), de alternatieve mogelijkheden voor ruimtelijke ontwikkelingen met een lager groepsrisico, mogelijkheden rampenbestrijding en mogelijkheden zelfredzaamheid. Ook de Handreiking Verantwoordingsplicht Groepsrisico (VROM, 2007 [7]) beschrijft deze onderdelen als de kernelementen van de groepsrisicoverantwoording. Desalniettemin moet voor een juridisch houdbare groepsrisicoverantwoording alle motivatieonderdelen in de verantwoording worden belicht. Afhankelijk van de risicobron moeten de juiste motivatieonderdelen worden betrokken.

Uit de analyse van de wet- en regelgeving kan worden geconcludeerd dat:

- De wetgeving wat betreft de motivatieonderdelen een grote mate van gelijkheid kent.
- De wetgeving rond het afwegen van alternatieve ontwikkellocaties en geplande en gewenste maatregelen diversiteit kent in de omschrijving van de motivatieonderdelen.
- In de praktijk van het RUIMTELIJKE ORDENING-plan is het belangrijk deel van de motivatieonderdelen gelijk. Echter, voor een juridisch houdbare groepsrisicoverantwoording moeten alle elementen uit de van toepassing zijnde wet- en regelgeving worden toegepast.

9. Conclusie

Het instrument groepsrisico is geïntroduceerd in de Nota Omgang met Risico's. Het is de ambitie van de staatssecretaris om de groepsrisicosystematiek uniform in te voeren voor de diverse transportmodaliteiten en inrichtingen waar externe veiligheidsrisico's kunnen ontstaan. Dat betreft transport door buisleidingen (Bevb), transport van gevaarlijke stoffen over de weg, het

water en het spoor (nu CRNVGS en later Btev) en de opslag van gevaarlijke stoffen (Bevi). In dit artikel zijn twee vragen gesteld:

- 1) *In hoeverre is de groepsrisicoverantwoording in de wet- en regelgeving uniform beschreven?*
- 2) *Wat zijn de consequenties van de mogelijke verschillen in de praktijk van de ruimtelijke ordening?*

Uniformiteit wet- en regelgeving groepsrisicoverantwoording

Op zes aspecten van de groepsrisicoverantwoording is de wet- en regelgeving geanalyseerd. Uit de analyse van drie besluiten (waarvan één concept besluit) en een circulaire blijkt dat er opvallend veel tekstuele verschillen bestaan tussen de definities en voorschriften met betrekking tot de groepsrisicoverantwoording. Zo is bijvoorbeeld het invloedsgebied vier keer op een andere wijze gedefinieerd. Dat betekent overigens niet dat de werking of aard van het instrument groepsrisico wezenlijk anders is. Op de volgende vijf (van de zes) aspecten is er sprake van grote overeenkomst in de werking van het instrument: definitie invloedsgebied, relevant RO-procedures (behalve omgevingsvergunning), adviestaak veiligheidsregio, verantwoording en de te betrekken motivatieonderdelen.

Op één beoordeeld aspect loopt de werking van de wet- en regelgeving uiteen. Hier wordt bedoeld: de relatie tussen de toename van het groepsrisico en de verplichting om te komen tot een groepsrisicoverantwoording. Conform het Bevi en CRNVGS zal een groepsrisicoverantwoording bij toename van het risico moeten plaatsvinden. In het Bevb en het concept Btev is een differentiatie ingevoerd: bij kleine wijzigingen of een laag groepsrisico kan volstaan worden met een beperkte groepsrisicoverantwoording danwel het enkel beoordelen van de mogelijkheden voor rampenbestrijding en zelfredzaamheid. De werking van deze gedifferentieerde groepsrisicoverantwoording in Btev en het concept Btev is overigens niet uniform. Tussen deze besluiten bestaan de nodige verschillen.

Groepsrisicoverantwoording in een ruimtelijk plan

In de praktijk van het ruimtelijk plan (RO-plan) zal zeer regelmatig een beoordeling en verantwoording van het groepsrisico moeten plaatsvinden. In Nederland ligt een RO-plan al snel in het invloedsgebied van een (snel)weg, spoorlijn, waterweg, buisleiding of inrichting. Uit de tekstanalyse van de wet- en regelgeving m.b.t. externe veiligheid is een aantal verschillen relevant voor de RO-jurist.

- In de praktijk van het RO-plan is het belangrijk deel van de motivatieonderdelen gelijk. Echter, voor een juridisch houdbare groepsrisicoverantwoording moeten alle elementen uit de van toepassing zijnde wet- en regelgeving worden toegepast.
- In de praktijk van het RO-plan kunnen de verschillende invalshoeken tot verwarring leiden. Nieuwe elementen in het Bveb en Btev roepen ook nieuwe vragen op. Vooral artikel art 7, lid2, sub 3 lijkt op voorhand moeilijk te monitoren.
- In de praktijk van het RO-plan zullen plannen binnen 200 meter vanaf een transportmodaliteit met relevant vervoer van gevaarlijke stoffen of inrichting met opslag van gevaarlijke stoffen vrijwel altijd vragen om een uitgebreide groepsrisicoverantwoording.¹ Voor plannen buiten de 200 meter is de mate waarin verantwoording van het groepsrisico noodzakelijk sterk afhankelijk van de risicobron.

Reflectie

Tot slot een korte reflectie op de resultaten en conclusies. Het is opvallend dat een instrument als de groepsrisicoverantwoording in de verschillende besluiten met verschillen in definities en woordgebruik is ingevoerd. In de strekking van het instrument, zijn op één aspect na, geen verschillen gevonden. De oorzaak voor deze verschillen is onduidelijk. Misschien moeten we er niet te veel achter zoeken, het kan ook persoonlijke smaak van de betrokken juristen zijn. Het toepassen van het Bevi en de CRNVGS moet in de huidige RO-praktijk plaatsvinden bij soms minimale wijzigingen op grote afstand van een risicobron. Voor een risicoanalist is onnodig, maar het past ook niet bij de risicobeleving van de ambtenaar, bestuurder en burger.

¹ Een uitzondering geldt voor hogedrukaardgasleidingen < 18 inch.

De overheid kan hier deels op inspelen door op macro-niveau bijvoorbeeld in een beleidsplan of structuurvisie generiek beleid voor kleine wijzigingen op te stellen.

Beter nog is het aanbrengen van differentiatie in de wetgeving m.b.t. de groepsrisicoverantwoording. Een eerste aanzet voor deze differentiatie is vastgelegd in het Bevb en concept Btev. Tegelijkertijd is de gevraagde differentiatie lastig te vertalen naar juridisch houdbare en handhaafbare voorschriften. Een nadere operationalisatie van de voorschriften is nodig om in de praktijk tot uitvoering te komen, bijvoorbeeld over de wijze waarop de toename van het groepsrisico (kleiner of groter dan 10%) gemeten dient te worden. Bovendien heeft een 10% toename bij een laag groepsrisico in absolute toename van het aantal dodelijke slachtoffers een heel andere betekenis als een 10% toename bij een hogere groepsrisico.

Alhoewel de conclusie is dat sprake is van een grote overeenkomst in de werking van de groepsrisicoverantwoording in de wet- en regelgeving, is alertheid bij het opstellen van de groepsrisicoverantwoording gewenst. Voor een 'raad van state-proof' groepsrisicoverantwoording moet rekening gehouden worden met de verschillen in en tussen de wet- en regelgeving met betrekking tot de te benoemen motivatieonderdelen in de groepsrisicoverantwoording.

Verwijzingen

1. VROM-inspectie. (2009). *Externe Veiligheid: meten, verbeteren en borgen*. Eindhoven: VROM Inspectie
2. de Boer, D. J., & Rodenhuis, W. K. F. (2010). *Externe veiligheid in de gemeentelijke ROpraktijk. Inventariserend onderzoek naar de uitvoering van de groepsrisicoverantwoording voor ruimtelijke plannen binnen de gemeenten in de provincie Groningen*. Enschede: Saxion.
3. VROM. (2008). *concept Besluit transportroutes externe veiligheid*. Den Haag
4. Geerts, R., & Faber, P. A. (2010, maart). Externe veiligheid en ruimtelijke ordening: niet zonder risico! (deel 1). *Tijdschrift voor Bouwrecht*, (3)
5. RIVM. (2009). *Handleiding Risicoberekeningen Bevi* (No. Versie 3.2). Bilthoven: RIVM
6. AGS. (2008). *Brandweeradvisering in het kader van de verantwoordingsplicht groepsrisico*. Den Haag: Adviesraad Gevaarlijke Stoffen.
7. VROM. (2007). *Handreiking verantwoordingsplicht groepsrisico*. Den Haag: VROM.

