

Bestuursdienst



Bezoekadres
Waagstraat 1

Afdeling **Beleid en Advies**
Onderwerp **Beleid m.b.t. Externe Veiligheid**

Postadres
Postbus 20001
9700 PB Groningen

Aan de leden van de raad van de gemeente Groningen
Postbus 20001
9700 PB GRONINGEN

In uw antwoord
graag datum en
kenmerk vermelden

Wij zijn met het
openbaar vervoer
bereikbaar,
buslijnen
1, 2, 3, 5, 6, 11, 13, 16

Telefoon (050) 367 10 84 Bijlage(n) 1

Ons kenmerk MD 09.1949375

Informatie over
vertrektijden krijgt u
via telefoon 0900-92 92

Datum **2.7 AUG 2009** Uw brief van --

Uw kenmerk --

Geachte dames en heren,

Externe veiligheid wordt gedurende de laatste jaren steeds meer een bepalend milieuaspect. Als reactie op een aantal zware ongelukken – waaronder de vuurwerkramp in Enschede en een explosie van een gasleiding in Gellingen (België) - heeft het rijk in relatief kort tijdsbestek een aantal circulaire, regelingen en besluiten vastgesteld.

Begin 2006 hebben wij hierop geanticipeerd en eigen interimbeleid voor externe veiligheid opgesteld. Het interimbeleid bevat een beperkt kader voor afwegingen bij situaties met een hoog veiligheidsrisico en was met name bestemd om de tijd te overbruggen tot het rijk meer duidelijkheid kon bieden op het gebied van externe veiligheid.

Inmiddels is er concrete regelgeving op rijksniveau. Daarom hebben we besloten dat het tijd is voor actualisatie van het externe veiligheidsbeleid, gebaseerd zowel op de meest actuele nationale wet- en regelgeving als op de werkelijke veiligheidssituatie in de stad Groningen. De in het interimbeleid gekozen lijn (= in ieder geval voorkomen dat door ruimtelijke ontwikkelingen nieuwe saneringssituaties ontstaan) wordt hierbij niet verlaten, maar verder uitgewerkt en aangevuld met nieuwe veiligheidsaspecten.

In het nieuwe beleid komt de aandacht vooral te liggen bij situaties waar sprake is van een matig tot hoog risico in de bestaande situatie en waarbij ruimtelijke ontwikkelingen (nieuwbouw en infrastructuur) het risico verder zou laten toenemen.



In bijgaande notitie geven wij de mogelijke richtingen van ons nieuw beleid weer. Wij bieden u hierbij deze notitie aan. Graag zouden wij de inhoud van de richtingennotitie opiniërend met uw raad willen bespreken.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Groningen,

de burgemeester,

A large, stylized handwritten signature in black ink, written over the text 'de burgemeester,'. The signature is highly cursive and loops around the text.

de secretaris,

A handwritten signature in black ink, written over the text 'de secretaris,'. The signature is more fluid and less cursive than the Mayor's signature. Below the signature is a horizontal line.

Richtingennotitie 'Externe Veiligheid'

Inleiding

Externe veiligheid wordt gedurende de laatste jaren steeds meer een bepalend milieuaspect. Als reactie op een aantal zware ongelukken - waaronder Enschede en Gellingen¹ - heeft het rijk in relatief kort tijdsbestek een aantal circulaire, regelingen en besluiten vastgesteld. Al in een relatief vroeg stadium, begin 2006, heeft de gemeente Groningen hierop geanticipeerd en eigen interim-beleid voor externe veiligheid opgesteld². Het interim-beleid bevat een beperkt kader voor afwegingen bij situaties met een hoog veiligheidsrisico. Op het moment van vaststelling bood het interim-beleid meer duidelijkheid dan het in ontwikkeling zijnde rijksbeleid. Het rijksbeleid was destijds weinig uitgekristalliseerd en concreet. Het interim-beleid heeft een voorlopig karakter en was met name bestemd om de tijd te overbruggen tot het rijk meer duidelijkheid kon bieden op het gebied van externe veiligheid. Ondertussen bestaat wel concrete regelgeving op rijksniveau. De koers van de ministeries (met name VenW en VROM) is duidelijk. Voor het vervoer van gevaarlijke stoffen en hoge druk buisleidingen zijn ondertussen nieuwe besluiten vastgesteld of in voorbereiding, het BEVI³ is steeds verder uitgebreid. Daarom heeft de gemeente Groningen in 2008 besloten dat het tijd is voor actualisatie van het externe veiligheidsbeleid, gebaseerd zowel op de meest actuele nationale wet- en regelgeving als op de werkelijke veiligheidssituatie in de stad Groningen. De in het interim-beleid gekozen lijn wordt hierbij niet verlaten, maar verder uitgewerkt en aangevuld met nieuwe veiligheidsaspecten.

Risicosituatie Groningen algemeen

Om een beeld te krijgen van de bestaande risicosituatie heeft de gemeente gedurende het najaar van 2008 een risico-inventarisatie uitgevoerd. Hierin zijn de risico's als gevolg van de risicobronnen onderzocht. Dit proces werd enigszins vertraagd door discussie met de provincie over te hanteren prognosegegevens voor het vervoer van gevaarlijke stoffen in de toekomst en over de status van de provinciale wegen. Nu ligt het resultaat van de risico-inventarisatie voor de stad Groningen voor. Hieronder volgt een samenvatting van de risicobronnen in gemeente Groningen.

- Puntbronnen/risicobedrijven:
 - LPG-tankstations (10)
 - Overige inrichtingen (12)

- Vervoersbronnen:
 - Vaarwegen (2)
 - Spoorlijn (1)
 - Wegen (4)
 - Buisleidingen (± 40 km)

U bent tijdens een presentatie op 14 mei 2009 in kennis gesteld van de actuele veiligheidssituatie in de stad. De gegevens staan ook op de risicokaart van gemeente. Hier kunnen alle inwoners de risico's in hun woon- en werkomgeving vinden.

¹ Op 30 juli 2004 vond bij Gellingen (België, provincie Henegouwen), nadat er een gaslek was geconstateerd, een zware explosie plaats, gepaard gaand met een geweldige steekvlam. Hierdoor kwamen 24 mensen om. De gasexplosie was het gevolg van een beschadiging van de hoge druk gasleiding tijdens graafwerkzaamheden.

² 'Groepsrisico externe Veiligheid – Interim Beleid', gemeente Groningen, B en W besluit d.d. 28 februari 2006.

³ 'Besluit Externe Veiligheid Inrichtingen', VROM, 2004; het eerste beleidsstuk dat EV eenduidig koppelt aan RO- besluiten en Wm-vergunningen.

Veiligheidssituatie risicovolle bedrijven

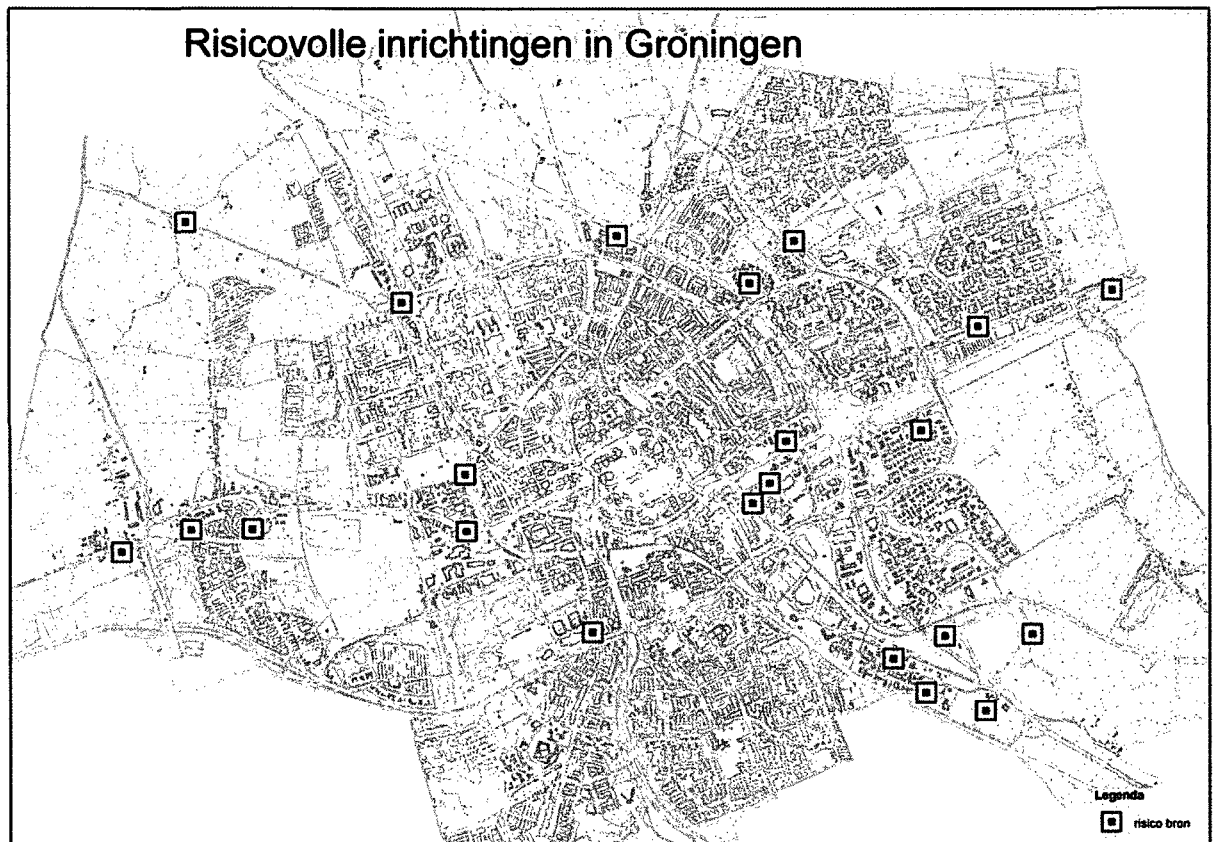
In grote lijnen is de veiligheidssituatie vanwege risicovolle bedrijven gunstig. Vergeleken met andere gemeenten van dezelfde omvang, kent Groningen relatief weinig risicovolle inrichtingen. Er bevinden zich geen risicobedrijven in de binnenstad of in dicht bevolkte woongebieden.

Van de meeste risicovolle inrichtingen heeft de Milieudienst de vergunningen in de loop van de afgelopen jaren geactualiseerd en aangepast op het aspect externe veiligheid.

Bij geen enkel bedrijf bestaat een knelpunt op grond van de wettelijk vereiste minimale veiligheidsafstanden. Urgente saneringen vanwege externe veiligheid zijn daarom niet noodzakelijk.

Bij een LPG-tankstation aan de Paterswoldseweg bestaat een knelpunt met het groepsrisico. De zogenaamde oriëntatiewaarde wordt overschreden. Op langere termijn is deze situatie niet acceptabel. Tussen de LPG branche en het ministerie van VROM is een convenant afgesloten waarin de aanpak van knelpunten met LPG tankstations wordt geregeld. Een overschrijding van de oriëntatiewaarde van het groepsrisico wordt in het convenant nadrukkelijk als knelpunt beschouwd. Op basis van het convenant kan het bevoegd gezag ervan uitgaan dat de LPG-sector ervoor zorgt dat het knelpunt wordt opgelost. De uiterste termijn hiervoor is 31 december 2010.

In onderstaande afbeelding staan de risicovolle inrichtingen weergegeven.



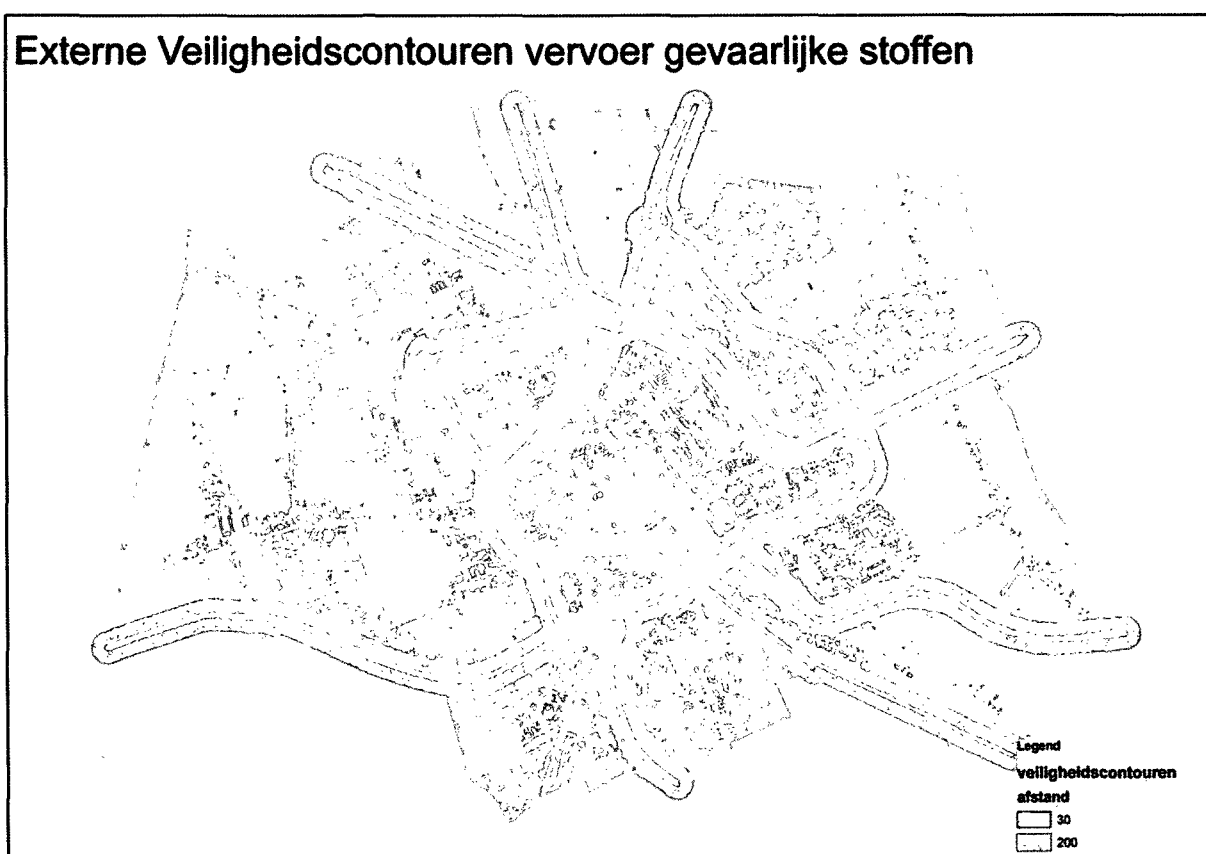
Veiligheidssituatie vervoer gevaarlijke stoffen (VGS)

Binnen de gemeente Groningen worden via diverse modaliteiten (weg, water, spoor en buisleidingen) gevaarlijke stoffen getransporteerd. Het betreft voornamelijk doorgaand verkeer.

De hoofdverbindingroutes tussen de industrieclusters Eemshaven en Delfzijl en de rest van het land lopen door Groningen. Verder ligt de stad op een internationale verbindingroute richting Duitsland, Scandinavië en Oost-Europa. Vervoer van gevaarlijke stoffen vindt plaats over het spoor Onnen – Groningen – Sauwerd, de rijkswegen A7 en A28, de provinciale wegen N7, N46 en N370 en over de vaarwegen Van Starckenborghkanaal en Eemskanaal.

Ook bij de vervoersbronnen bestaan geen knelpunten op grond van de wettelijk vereiste minimale veiligheidsafstanden. Hieraan wordt overal voldaan. Wel bevinden zich in een aantal gebieden veel mensen binnen het invloedsgebied van een vervoersroute zodat het groepsrisico plaatselijke hoog is. Concreet gaat het om een aantal wijken langs het spoor (bijvoorbeeld Paddelpoel, Selwerd, de Hoogte) en aan de A7 en de N7 (bijvoorbeeld Gruno- en Rivierenbuurt). Voor deze gebieden is het van belang dat goede keuzes worden gemaakt en vastgelegd over toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen.

In onderstaande afbeelding staan de risicovolle transportroutes weergegeven.



Afbakening kader beleidskeuzes

De resultaten van de risico-inventarisatie vormt de vertreksituatie voor het maken van beleidskeuzes. Deze moeten gericht zijn op het beheersen van risicobronnen aan de ene kant en op het mogelijk maken van veilige ruimtelijke ontwikkelingen aan de andere kant.

Dit kan worden teruggebracht naar twee vraagstukken:

1. Hoe gaan wij om met nieuwe risicobedrijven?
2. Hoe gaan wij om met ruimtelijke ontwikkelingen nabij risicobronnen?

Ad 1. Keuzes voor nieuwe risicobedrijven

Voor de vestiging van nieuwe risicovolle inrichtingen betreft het concreet de vragen:

- Wel/niet?
- Waar?
- Onder welke voorwaarden?

⇒ Voorstel:

Wij stellen voor om een model te kiezen, waarbij één a twee bedrijfsterreinen (bijvoorbeeld Westpoort en Eemspoort-Zuid) binnen de gemeente worden aangewezen voor de vestiging van nieuwe risicovolle inrichtingen.

Binnen deze bedrijfsterreinen kunnen de bedrijven zich vestigen onder bepaalde voorwaarden betreffende maximale risicocontouren, buiten de aangewezen terreinen wordt nieuwvestiging van risicovolle inrichtingen uitgesloten. Het mogelijk maken dan wel uitsluiten van risicovolle bedrijven geschiedt via de bestemmingsplannen. Bestaande risicovolle inrichtingen die zich op andere bedrijfsterreinen bevinden, kunnen hun activiteiten voortzetten, met in acht neming van de geldende regels en normen. Bij beëindiging/vertrek van de inrichtingen kunnen de bestemmingen dan worden aangepast.

Om proceduretijd te besparen, kan een eenvoudige maar tegelijk eenduidige en bindende werkwijze (proces) worden vastgesteld tussen RO/EZ, MD en HVD.

Ad 2. Bepalen veiligheidsambitie voor ruimtelijke ontwikkelingen nabij risicobronnen

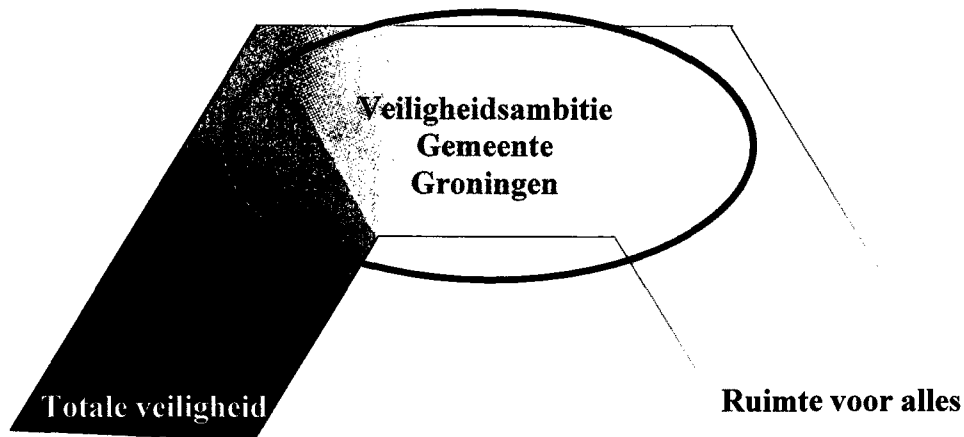
Voor ruimtelijke ontwikkelingen binnen het invloedsgebied van risicobronnen moeten keuzes worden gemaakt over de hoogte van het veiligheidsrisico dat de gemeente bereid is om te accepteren, het 'basisveiligheidsniveau Groningen'.

Huidige risicosituatie: op basis van de inventarisatie kunnen wij in de huidige situatie gebieden met verschillende risicobelasting onderscheiden. Ter wille van de werkbaarheid stellen wij een indeling voor in drie gebiedsklassen, te weten sterk, matig en zwak belaste gebieden.

Invloed ruimtelijke ontwikkelingen: geplande ruimtelijke ontwikkelingen kunnen een sterk of licht verhogend effect hebben op de hoogte van het veiligheidsrisico van een gebied. Ook kan blijken dat een ruimtelijke ontwikkeling geen invloed heeft op de risicosituatie.

⇒ Voorstel:

Wij stellen voor om niet voor één van de twee extremen te kiezen. Zo kan Groningen een gemeente zijn waarin iedereen veilig woont en waar attractieve en innovatieve ontwikkelingen kunnen blijven plaatsvinden.



De gekozen ambitie kan worden vertaald in een aantal mogelijke concrete oplossingsrichtingen. Deze staan hieronder samengevat.

Mogelijke oplossingsrichting	Geschikt voor situatie
<ul style="list-style-type: none"> ○ ontwikkeling niet toestaan tenzij eerst of gelijktijdig de bestaande risicosituatie wordt verlaagd dit kan het beste door bronmaatregelen en in mindere mate ook door maatregelen bij de risico-ontvangers 	<p>Situatie 1 en 2: gebied kent al hoog risico én door ontwikkeling zou dit verder toenemen</p>
<ul style="list-style-type: none"> ○ ontwikkeling onder voorwaarden toestaan (= geborgde maatregelen) deze maatregelen zorgen in ieder geval ervoor dat de oriëntatiewaarde niet wordt overschreden 	<p>Situatie 4: gebied kent matig risico én door ontwikkeling zou dit sterk toenemen</p>
<ul style="list-style-type: none"> ○ ontwikkeling toestaan zonder voorwaarden (tot oriëntatiewaarde wordt bereikt) indien de groeirimte tot de oriëntatiewaarde vol dreigt te raken, worden wel risicoreducerende maatregelen aan de ontwikkeling verbonden 	<p>Situatie 5: gebied kent matig risico én door ontwikkeling zou dit licht toenemen</p>

Afweging en voorstel:

Wij stellen voor om de hiervoor gepresenteerde oplossingsrichtingen verder uit te werken in de te schrijven beleidsnota. Hierdoor komt de aandacht van het beleid vooral te liggen bij situaties waar sprake is van een matig tot hoog risico in de bestaande situatie en waarbij de ruimtelijke ontwikkeling het risico verder zou laten toenemen.

Bij het opstellen van de nota worden in ieder geval de diensten RO/EZ en HVD/Brandweer betrokken. Het beleid wordt ook afgestemd met de provincie Groningen

Worden de verschillende risicosituaties gecombineerd met de mate van invloed die een geplande ruimtelijke ontwikkeling kan hebben, kunnen zich negen verschillende situaties voordoen. Deze staan samengevat in de volgende tabel.

invloed ruimtelijke ontwikkeling \ huidige risicosituatie	risico neemt sterk toe	risico neemt licht toe	risico neemt niet toe
gebied met hoog risico (= <i>overschrijding oriëntatiewaarde</i>)	situatie 1	situatie 2	
gebied met matig risico (= <i>waarde rondom oriëntatiewaarde</i>)	situatie 4	situatie 5	
gebied met laag risico (= <i>ver beneden oriëntatiewaarde</i>)	situatie 7	situatie 8	

Natuurlijk kan de gemeente voor alle negen situaties keuzes maken, bijpassende oplossingsrichtingen bedenken en hiervoor maatregelen uitwerken. Het wordt echter meteen duidelijk dat potentiële knelpunten voor externe veiligheid zich zullen voordoen bij de situaties 1 en 2, en - in iets mindere mate - bij de situaties 4 en 5.

⇒ Wij stellen daarom voor om de uitwerking van mogelijke oplossingsrichtingen te beperken tot deze vier situaties.

Voor de uitwerking moet worden bepaald welke *richting* de gemeente wil kiezen. Wat is de 'veiligheidsambitie' van Groningen? Uitgaande van het wettelijke minimumniveau kan het ambitieniveau zich bewegen tussen *twee* uitersten:

- I. **Totale veiligheid:** in de gemeente Groningen is externe veiligheid het belangrijkste uitgangspunt. Ruimtelijke ontwikkelingen vinden alleen plaats in gebieden waar helemaal geen risicobronnen aanwezig zijn. Ontwikkelingen in het invloedsgebieden van risicobronnen zijn per definitie uitgesloten.
- II. **Ruimte voor alles:** het creëren van zoveel woon- en werkruimte als mogelijk, innovatie, economie en bedrijvigheid zijn de belangrijkste uitgangspunten. De gemeente biedt maximale ruimte voor alle ruimtelijke ontwikkelingen. Hierbij wordt aan de wettelijke minimum eisen voor externe veiligheid voldaan. Een verdergaand beschermingsniveau gaat ten koste van de ontplooiingsruimte van de stad en wordt onwenselijk geacht.

In de praktijk zal de ambitie van Groningen zich tussen deze twee uitersten in bevinden. Voor een aantal gevallen zal de koers van de gemeente dichter bij het ene uiterste liggen, en voor een deel dichter bij het andere uiterste. Hierbij wordt – onder voorwaarden – ruimte geboden voor ontwikkelingen en tegelijkertijd wordt een hoge 'basisveiligheid' voor de burgers gewaarborgd.