

Memo

datum 1 februari 2014
aan Cees van der Graaf gemeente Oldebroek
van Jeroen Eskens Antea Group
kopie
project EV bestemmingsplan 'Wezep Stationsweg'
projectnummer 249182
betreft Verantwoording groepsrisico bestemmingsplan Wezep Stationsweg.

Aanleiding

De gemeente Oldebroek is voornemens het bestemmingsplan Wezep Stationsweg vast te stellen. Buiten het plangebied is het LPG-tankstation Vika gelegen. Het invloedsgebied van dit LPG-tankstation overlapt echter deels het bestemmingsplan, zodat ingevolge het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi) voor dat deel van het bestemmingsplan de verantwoordingsplicht van het groepsrisico van toepassing is. In deze memo worden elementen voor de invulling van de verantwoordingsplicht aangedragen in relatie tot het LPG-tankstation.

1. Externe veiligheid

Nabij het bestemmingsplan is aan de Stationsweg 38 te Wezep, het LPG-tankstation Vika gelegen. Dit LPG-tankstation is relevant vanuit het oogpunt van externe veiligheid. De beoordeling van de externe veiligheid van het LPG-tankstation geschiedt conform het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi) op basis van het plaatsgebonden risico en het groepsrisico.

Plaatsgebonden Risico

Het plaatsgebonden risico (PR) geeft de kans, op een bepaalde plaats, om te overlijden ten gevolge van een ongeval bij een risicovolle activiteit. De kans heeft betrekking op een fictief persoon die de hele tijd op die plaats aanwezig is.. Voor het plangebied is relevant dat de risicocontouren niet tot de plangrens reiken. Aan de normstelling voor het plaatsgebonden risico wordt derhalve voldaan.

Groepsrisico

Het groepsrisico is een maat voor de kans dat bij een ongeval een groep slachtoffers valt met een bepaalde omvang. Het groepsrisico is daarmee een maat voor de maatschappelijke ontwrichting bij een calamiteit. Het groepsrisico wordt bepaald binnen het invloedsgebied van een risicovolle activiteit. Het invloedsgebied (150 meter) van dit LPG-tankstation overlapt deels het bestemmingsplan. Ingevolge het Besluit externe veiligheid inrichtingen moet daarom het groepsrisico worden verantwoord. Ten behoeve van de verantwoording van het groepsrisico heeft de Veiligheidsregio op 16 juni 2011 schriftelijk advies uitgebracht (zie bijlage...).

2. Invulling verantwoordingsplicht

De elementen die bij de invulling van de verantwoordingsplicht betrokken moeten worden zijn gegeven in artikel 13 van het Bevi en worden toegelicht in de Handreiking verantwoordingsplicht groepsrisico (VROM, 2007). Ter verantwoording van het groepsrisico van de risicobronnen dienen, naast de hoogte van het groepsrisico, enkele kwalitatieve elementen beschouwd te worden. Het betreft hier:

- mogelijke ruimtelijke veiligheidsmaatregelen;
- mogelijke bronmaatregelen;
- mogelijke objectgerelateerde veiligheidsmaatregelen;
- zelfredzaamheid;
- bestrijdbaarheid.

2.1 De hoogte van het groepsrisico.

De hoogte van het groepsrisico is in 2010 berekend door Oranjewoud (thans Antea Group). In de rapportage (kenmerk 24939, revisie 2). In de rapportage van Oranjewoud worden 2 scenario's gegeven:

1. de standaardsituatie: zonder extra veiligheidsvoorzieningen aan de LPG-tankauto's
2. de situatie met extra maatregelen: er wordt gelost vanuit LPG-tankauto's die zijn voorzien van een thermische isolatie waarmee de veiligheid fors wordt verbeterd.

Uit de berekeningen blijkt dat zonder de geprojecteerde woningen het groepsrisico in situatie 1 boven de oriëntatiewaarde en in situatie 2 onder de oriëntatiewaarde ligt. De toevoeging van de geprojecteerde woningen geeft weliswaar een beperkte toename van het groepsrisico maar het al dan niet overschrijden van de oriëntatiewaarde wordt bepaald door het veiligheidsscenario dat van toepassing is.

Uit het Bevi volgt dat de oriëntatiewaarde nadrukkelijk geen norm is maar een ijkpunt. Ook in het externe veiligheidsbeleid van de gemeente heeft de oriëntatiewaarde de status van ijkpunt. Het is een hulpmiddel bij het maken van de bestuurlijke afweging of een veiligheidssituatie toelaatbaar is. Het berekende groepsrisico is hierbij één van de parameters voor de beoordelen van het groepsrisico. De mogelijkheid tot bestrijden van een incident en de zelfredzaamheid van personen spelen ook een rol bij de beoordeling evenals de mogelijk te treffen extra veiligheidsmaatregelen. Binnen de verantwoordingsplicht wordt vervolgens het totaal aan beoordelingselementen gewogen op de aanvaardbaarheid.

Toepassing van de convenantmaatregelen

In 2005 is door de LPG-branche en het ministerie van VROM het LPG-convenant ondertekend. Via dit convenant heeft de LPG-branche zich onder meer verplicht om de LPG-tankauto's te voorzien van een thermische isolatie. Door deze isolatie duurt het tenminste 75 minuten voordat een tankwagen kan exploderen ten gevolge van een intense opwarming. Hierdoor hebben hulpdiensten de tijd om die hittebron uit te schakelen en omwonenden hebben meer tijd om te vluchten. Anno 2014 zijn alle tankauto's van bij de LPG-branchevereniging aangesloten bedrijven voorzien van een dergelijke isolatie. Vika heeft een meerjarig contract met BK-gas, een van de grootste leden van de LPG-branchevereniging. Door het toepassen van de convenantmaatregelen heeft de LPG-branche de veiligheid bij LPG-tankstations in Nederland verbeterd en saneringssituaties voorkomen.

Ten gevolge van de doorvoer van de convenantmaatregelen is de feitelijke veiligheidssituatie bij LPG-tankstations verbeterd. Ten aanzien van de juridische veiligheidssituatie dienen echter enkele nuanceringen te worden gemaakt. Het ministerie van I&M heeft medio 2012 het ontwerp-besluit LPG tankstations 2013 gepubliceerd. Met dit besluit, in combinatie met een aanpassing in de Revi, zou de normstelling voor het *plaatsgebonden risico* aangepast worden en de thermische isolatie juridisch worden verankerd. Eind 2012 bleek dat, vanwege strijd met Europese regelgeving, de thermische isolatie niet juridisch afdwingbaar is. Concreet voor het plangebied betekent dit dat het feitelijke groepsrisico onder de oriëntatiewaarde ligt (situatie 2), maar dat juridisch gezien het groepsrisico boven de oriëntatiewaarde ligt (situatie 1).

Een belangrijk verschil tussen het plaatsgebonden risico en groepsrisico is dat het plaatsgebonden risico vanuit de wetgeving harde normen kent. Het groepsrisico kent deze normen niet maar kent een aan het bevoegd gezag toegekende afwegingsruimte: de verantwoordingsplicht.

2.2 Mogelijke maatregelen.

De mogelijke maatregelen vallen te verdelen in ruimtelijke veiligheidsmaatregelen, object- en bronmaatregelen. Relevant is dat in het kader van het bestemmingsplan bij een LPG-tankstation geen bronmaatregelen voorgeschreven mogen worden. Eventueel kan via de milieuwetgeving worden voorgeschreven dat bij het LPG-vulpunt een sprinklerinstallatie gerealiseerd moet worden. Een dergelijke maatregel is echter alleen effectief als onverhoopt in de toekomst LPG met niet geïsoleerde tankwagens wordt afgeleverd. Antea Group heeft aangegeven dat andere veiligheidsmaatregelen bij dit LPG-tankstation niet effectief zijn.

Met object gerelateerde maatregelen kunnen op woningniveau veiligheidsmaatregelen overwogen worden. Hierbij wordt allereerst opgemerkt dat deze maatregelen in relatie tot de incidenten die bij een LPG-tankstation kunnen optreden niet of nauwelijks effectief zijn. Daarnaast is relevant dat het voorschrijven van dergelijke maatregelen in een bestemmingsplan, vanwege strijd met het Bouwbesluit, niet mogelijk is.

Ruimtelijke veiligheidsmaatregelen kunnen bestaan uit het verminderen van het aantal woningen of aanpassen van de oriëntatie van de woningen zodat de vluchtmogelijkheid geoptimaliseerd wordt. Omdat het juist een stedenbouwkundige doelstelling is om de kern van Wezep te verdichten, is niet gekozen voor deze optie. Wel is de oriëntatie van de woningen zodanig gekozen dat goed uit het invloedsgebied valt weg te vluchten. Ook verminderen de geprojecteerde woningen de vluchtmogelijkheden vanuit bestaande woningen niet.

2.3 Zelfredzaamheid

Zelfredzaamheid is het zonder hulp van anderen, bescherming kunnen zoeken tegen een incident met gevaarlijke stoffen door schuilen of vluchten. Binnen het invloedsgebied van een LPG-tankstation is vluchten het juiste handelingsperspectief. Hierbij is het relevant dat de nieuw te bouwen woningen niet bestemd zijn voor verminderd zelfredzame groepen.

De structuur van het stratenpatroon en de oriëntatie hiervan maakt het mogelijk dat personen vanuit het invloedsgebied snel tot buiten het invloedsgebied kunnen vluchten. Daarom moet ook geconstateerd worden dat de zelfredzaamheid goed is, en geen verdere maatregelen nodig zijn.

2.4 Bestrijdbaarheid

In het advies van augustus 2011 geeft de Veiligheidsregio een toelichting op de mogelijkheden om een incident bij het LPG-tankstation te bestrijden. Aangegeven wordt dat een lekkage van LPG in de gasfase, of vloeistoffase adequaat kan worden bestreden door hulpdiensten. Ook wordt aangegeven dat een BLEVE (een gaswolkexplosie ten gevolge van het bezwijken van de tankauto) niet kan worden bestreden. Uit figuur 4.2 van het rapport van Oranjewoud volgt dat de kans op een dergelijk incident zonder toepassing van de thermische isolatie op de tankauto kleiner dan 1 op een miljoen is en de kans in de feitelijke aanwezige situatie (dus met toepassing van de thermische isolatie) nog een factor 20 lager ligt¹.

2.5 Conclusie

Er wordt voldaan aan de normstelling voor het plaatsgebonden risico. Ten aanzien van het groepsrisico is relevant dat in de feitelijke situatie LPG gelost wordt vanuit thermisch geïsoleerde tankauto's. Voor een dergelijke wijze van lossen bestaat echter geen wettelijke verplichting. Wel is aannemelijk dat dit zal blijven gebeuren. De LPG-branche zal hun investering in veiliger tankauto's niet zomaar ongedaan maken en daarmee het risico lopen dat gemeenten hun verplichten tot het investeren in sprinklerinstallaties.

Ten aanzien van de invulling van de verantwoordingsplicht voor het onderhavige plan wordt de veiligheidssituatie conform scenario 1, vanuit juridische overwegingen, in combinatie met de goede zelfredzaamheid en het door de Veiligheidsregio gespecificeerde bestrijdbaarheid als een aanvaardbaar restrisico beoordeeld.

¹ Het groepsrisico wordt bepaald vanaf 10 slachtoffers.