

Parapluherziening Externe veiligheid - 2020

Toelichting



Voorontwerp

Inhoudsopgave

Toelichting	5
Hoofdstuk 1 Inleiding	7
1.1 Aanleiding en doel	7
1.2 Reikwijdte	7
1.3 Geldende bestemmingsplannen	8
Hoofdstuk 2 Planbeschrijving	9
2.1 Doel van het plan	9
2.2 Risicokaart	12
2.3 Gehanteerde begrippen	13
2.4 Onderzoek effecten	15
Hoofdstuk 3 Beleidskader	17
3.1 Algemeen	17
3.2 Rijksbeleid	17
3.3 Provinciaal beleid	18
3.4 Gemeentelijk beleid	21
Hoofdstuk 4 Haalbaarheid	23
Hoofdstuk 5 Wijze van bestemmen	25
5.1 Inleiding	25
5.2 Toelichting op de regels	25
Hoofdstuk 6 Economische uitvoerbaarheid	27
Hoofdstuk 7 Procedure	29
7.1 Algemeen	29
7.2 Inspraak	29
7.3 Overleg	29

Toelichting

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Aanleiding en doel

De gemeenteraad van Doetinchem heeft op 19 december 2013 de beleidsnota 'Extern Veiligheidsbeleid' vastgesteld. Bij vaststelling van deze beleidsnota is onder andere besloten om het externe veiligheidsbeleid door te vertalen naar de bestemmingsplannen en beheersverordeningen van de gemeente Doetinchem. Het voorliggende bestemmingsplan is hier het vervolg op.

Doel

Met het voorontwerpbestemmingsplan 'Parapluherziening Externe veiligheid - 2020' wordt het concrete beleidsvoornemen kenbaar gemaakt om:

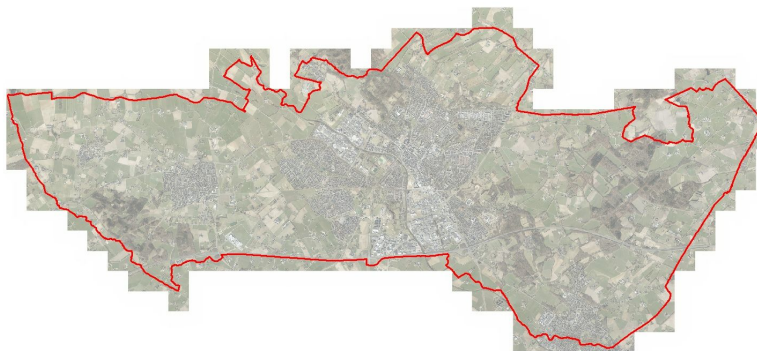
1. In woongebieden geen nieuwe risicobronnen toe te staan;
2. In het buitengebied en op bedrijventerreinen alleen onder voorwaarden nieuwe risicobronnen toe te staan.

1.2 Reikwijdte

De 'Parapluherziening Externe veiligheid - 2020' heeft betrekking op alle geldende bestemmingsplannen en beheersverordeningen van de gemeente Doetinchem (hierna genoemd het 'geldend planologisch regime'). De parapluherziening bestrijkt daarmee het gehele grondgebied van de gemeente Doetinchem.

Legenda

 Plangebied



gemeente **[gD]** Doetinchem

Plangebied

1.3 Geldende bestemmingsplannen

De bestemmingsplannen en beheersverordeningen die onder deze parapluherziening vallen zijn opgenomen in Bijlage 1 Lijst van geldende beheersverordeningen en bestemmingsplannen van de regels.

Nadat de 'Parapluherziening Externe veiligheid - 2020' onherroepelijk is geworden is het plan van toepassing op alle geldende bestemmingsplannen en beheersverordeningen en zullen de regels van de parapluherziening als aanpassing op de regels in de geldende planologische regimes gaan gelden. Daarmee is de regeling in de gehele gemeente gelijkloidend.

Hoofdstuk 2 Planbeschrijving

2.1 Doel van het plan

Externe veiligheid heeft betrekking op de gevaren die mensen lopen als gevolg van een ongeval in de directe omgeving waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken. De aan deze activiteiten verbonden risico's moeten tot een aanvaardbaar niveau beperkt blijven. Het veiligheidsbeleid van Doetinchem zoals verwoord in de beleidsnota 'Extern veiligheidsbeleid' is er primair op gericht om de vestiging van nieuwe risicobronnen te reguleren.

Risicobronnen

In de beleidsnota worden onder risicobronnen verstaan: inrichtingstypen waar gevaarlijke stoffen worden bewaard en/of bewerkt en vallen onder de werking van het Bevi, transportleidingen voor gas, olie en chemicaliën (buisleidingen) en transport van gevaarlijke stoffen per weg, water en spoor. Ook de uitbreiding van een bestaande inrichting met nieuwe risicovolle activiteiten (een nieuwe risicobron) valt onder het veiligheidsbeleid. In de 'Parapluherziening Externe veiligheid - 2020' worden ook risicovolle activiteiten vallend onder het Activiteitenbesluit beschouwd als risicobron. Onder risicovolle activiteiten worden die activiteiten verstaan waarbij sprake is van een risicocontour of minimale afstanden tot kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten.

Gebiedstypen

Binnen het gemeentelijk grondgebied zijn gebieden met elk een eigen karakter te onderscheiden. Het is niet wenselijk om voor al deze gebieden een gelijk veiligheidsniveau na te streven. Het gewenste veiligheidsregime is daarom niet overal even streng. In het veiligheidsbeleid worden de volgende gebiedstypen onderscheiden:



- woongebieden;
- buitengebied en bedrijventerreinen;
- A18 Bedrijvenpark.

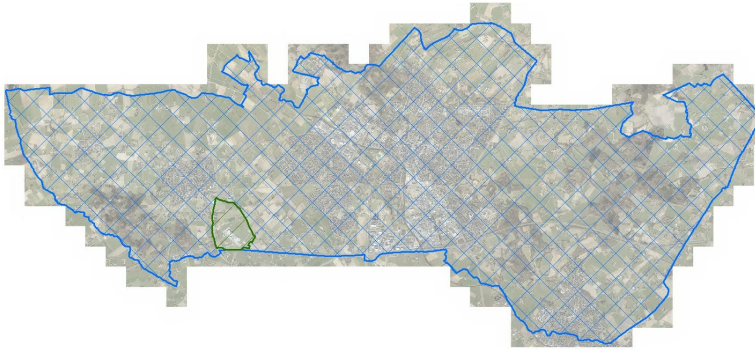
Parapluherziening

Op dit moment bestaat in het geldende planologische regime nog de mogelijkheid voor vestiging van nieuwe en uitbreiding van bestaande risicobronnen in gebieden waar dit volgens de beleidsnota 'Extern veiligheidsbeleid' niet gewenst is. Door middel van de voorliggende 'Parapluherziening Externe veiligheid - 2020' wordt beoogd het externe veiligheidsbeleid van de gemeente Doetinchem te verankeren in de geldende planologische regimes. In hoofdlijn wordt geregeld dat in de zone 'Nieuwe risicobronnen uitgesloten' bij recht geen nieuwe risicobronnen worden toegelaten. Binnen deze zone is alleen met een afwijking (en bijbehorende voorwaarden) een nieuwe risicobron toegestaan.

In de zone 'Nieuwe risicobronnen toegestaan', welke zone gelijk valt met het A18 Bedrijvenpark, zijn nieuwe risicobronnen bij recht toegestaan, mits voldaan wordt aan een aantal voorwaarden.

Legenda

-  Nieuwe risicobronnen toegestaan
-  Nieuwe risicobronnen uitgesloten



gemeente **[gD]** Doetinchem

Ligging van gebieden waar nieuwe risicobronnen zijn toegestaan bij recht en waar nieuwe risicobronnen niet zijn toegestaan bij recht.

Meer in detail wordt in deze parapluperziening geregeld dat:

- in de woongebieden geen nieuwe risicobronnen meer worden toegelaten;
- in het buitengebied en bedrijventerreinen slechts middels een afwijking van deze parapluperziening nieuwe risicobronnen worden toegelaten;
- (alleen) op het A18 Bedrijvenpark vestiging van nieuwe risicobronnen bij recht mogelijk is. Hierbij gelden wel voorwaarden;

Hieronder volgt een toelichting op de verschillende veiligheidsregimes voor de verschillende gebiedstypen.

Woongebieden

In woongebieden staat de veiligheid voorop en wordt de vestiging van nieuwe en de uitbreiding van bestaande risicobronnen uitgesloten. Dit geldt zowel voor inrichtingen vallend onder het Bevi, voor activiteiten vallend onder het Activiteitenbesluit, voor nieuwe buisleidingen en voor nieuwe routes voor vervoer van gevaarlijke stoffen.

Buitengebied en bedrijventerreinen

In het buitengebied en op bedrijventerreinen hanteren we een enigszins minder streng veiligheidsregime. Door middel van een afwijking is de vestiging van nieuwe en de uitbreiding van bestaande risicobronnen is toegestaan onder de voorwaarde dat zich in principe geen kwetsbare of beperkt kwetsbare objecten binnen de plaatsgebonden risicocontour 10^{-6} mogen bevinden (zie paragraaf 2.3 voor uitleg van het begrip 'plaatsgebonden risicocontour 10^{-6} '). Alleen indien er zwaarwegende redenen voor aanwezig zijn zijn beperkt kwetsbare objecten toegestaan binnen de plaatsgebonden risicocontour 10^{-6} van de risicobron. Als de nieuw te vestigen of uit te breiden

risicobron een risicovolle inrichting is moet de plaatsgebonden risicocontour 10^{-6} van de inrichting gelegen zijn binnen de inrichtingsgrens van de inrichting. Het toelaten van risicobronnen verloopt via een afwijkingsprocedure op grond van een bepaling in deze parapluperziening.

Risicovolle activiteiten vallend onder het Activiteitenbesluit zijn mogelijk onder de voorwaarde dat voldaan wordt aan de minimale veiligheidsafstanden opgenomen in het Activiteitenbesluit tussen (bepert) kwetsbare objecten en risicovolle activiteiten.

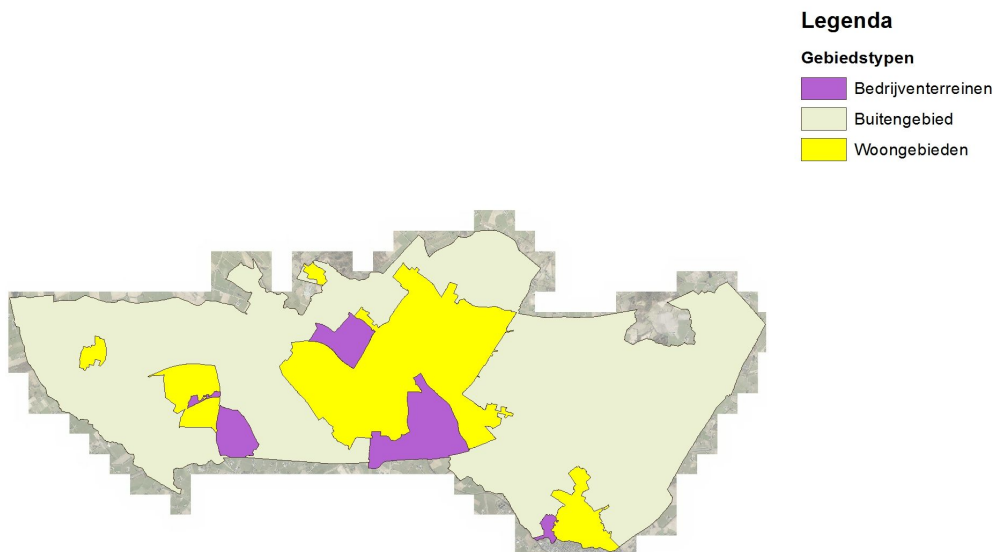
De aanleg van buisleidingen voor gevaarlijke stoffen is slechts mogelijk na afwijking van de parapluperziening. Ook het aanwijzen van een route door de gemeente voor het vervoer van gevaarlijke stoffen kan slechts na afwijking van de parapluperziening.

A18 Bedrijvenpark

Voor het A18 Bedrijvenpark geldt een bijzonder, nog minder streng regime. Nieuwe risicobronnen worden hier in principe bij recht toegestaan. Echter zijn hier wel voorwaarden voor opgenomen. De plaatsgebonden risicocontour van een Bevi-inrichting hoeft hier niet binnen de inrichtingsgrens van het bedrijf te vallen. Conform geldende wet- en regelgeving zijn geen kwetsbare objecten binnen de risicocontour toegestaan.

Indeling gebiedstypen

De drie gebiedstypen kennen dus elk hun eigen veiligheidsregime. Waar de gebieden elkaar raken, wordt een balans gezocht tussen enerzijds wonen en werken en anderzijds veiligheid en risico, waarbij de nadruk ligt op veiligheid.

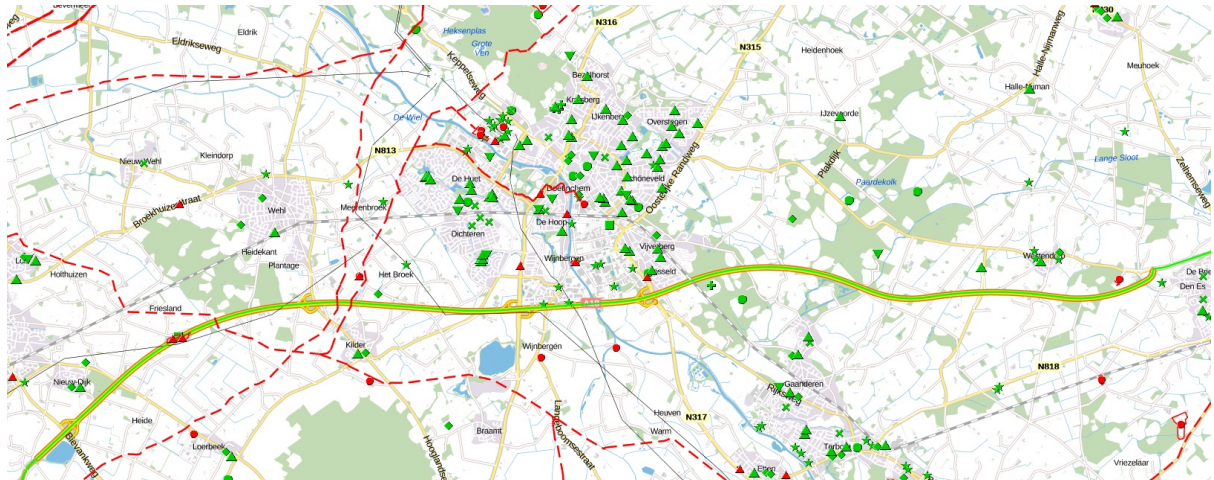


2.1.1 Afwijkingsbevoegdheid

Uitgangspunt is dat binnen de 'Overige zone - nieuwe risicobronnen uitgesloten' geen nieuwvestiging van risicobronnen of uitbreiding van bestaande risicobronnen bij recht wordt toegestaan. Deze zone geldt voor de gehele gemeente, met uitzondering van het A18 Bedrijvenpark. Binnen de gebiedstypen 'buitengebied' en 'bedrijventerreinen' kan onder voorwaarden van dit uitgangspunt worden afgeweken. Hiervoor is een afwijkingsbepaling opgenomen in de parapluerziening. Op dit punt wijkt de parapluerziening af van de beleidsnota 'Extern veiligheidsbeleid' waar voor wat betreft de 'bedrijventerreinen' het opnemen van een wijzigingsbepaling wordt geadviseerd. Een wijzigingsbepaling is hier echter niet perse nodig aangezien er niet wordt beoogd een bestemming te wijzigen. Het doel van de flexibiliteitsbepaling is om toe te staan dat er, in afwijking van de hoofdregel, onder voorwaarden toch nieuwvestiging van risicobronnen of uitbreiding van bestaande risicobronnen wordt toegestaan. Hiervoor is een afwijkingsbepaling ook geschikt. Bovendien is de procedure dan korter en goedkoper voor de aanvrager.

2.2 Risicokaart

De risicovolle bedrijven en -functies zijn voor alle gemeenten in Nederland terug te vinden op de risicokaart. De risicokaart is bedoeld om de communicatie over risico's en veiligheid te verbeteren en het veiligheidsbewustzijn te versterken. Gemeenten, provincies en rijk zijn vanaf 2007 verplicht de risico's van gevaarlijke stoffen in te voeren in het risicoregister. Deze gegevens vormen de basis voor risicokaarten en zijn te raadplegen op www.risicokaart.nl.



Risicokaart met kwetsbare objecten (groen) en risicobronnen (rood)

Kwetsbare objecten

Op de overzichtskaart zijn alle kwetsbare objecten met een hoge kwetsbaarheid (prio 1 en prio 2 objecten volgens de prioriteringslijst van de veiligheidsregio) in de gemeente Doetinchem in groen aangegeven. Kwetsbare objecten of publieke gebouwen zijn gebouwen waarin zich veel mensen kunnen bevinden of gebouwen waar niet-zelfredzame mensen aanwezig zijn (zieken, bejaarden, kinderen). Op de kaart staan bijvoorbeeld kinderdagverblijven, basisscholen, ziekenhuizen, hotels met meer dan 10 bedden of gebouwen met meer dan 10 verdiepingen. Kwetsbare objecten zijn niet toegestaan binnen de plaatsgebonden risicocontour 10^{-6} van een risicobron.

Beperkt kwetsbare objecten

Naast kwetsbare objecten zijn er ook beperkt kwetsbare objecten. Beperkt kwetsbare objecten onderscheiden zich van kwetsbare objecten doordat er bijvoorbeeld geen niet-zelfredzame mensen verblijven, er een minder kwetsbare functie in is gehuisvest en/of omdat de capaciteit van het gebouw kleiner is. Voor beperkt kwetsbare objecten geldt dat zij niet per definitie verboden maar wel ongewenst zijn binnen de plaatsgebonden risicocontour 10^{-6} van een risicobron. Toestaan van een beperkt kwetsbaar object binnen een risicocontour moet zorgvuldig gemotiveerd worden.

Risicobronnen

De risicobronnen zijn op de overzichtskaart in rood aangegeven. Het gaat hierbij onder andere om inrichtingen met verkoop of opslag LPG, ammoniak of risicovolle opslag. Daarnaast worden de buisleidingen aangegeven en overige inrichtingen.

Overige risicovolle inrichtingen en -functies

Overige risicovolle inrichtingen en -functies komen niet voor in de gemeente Doetinchem. Het gaat hierbij om inrichtingen met (opslag van) vuurwerk (meer dan 10.000 kg), vervoer, nucleair, rangeerterrein voor gevaarlijke stoffen, defensie of Brzo-inrichtingen. Ook zijn er geen wegen waarbij het plaatsgebonden risico (10^{-6}) wordt overschreden. Omdat deze niet in de gemeente Doetinchem voorkomen is hier verder geen omschrijving opgenomen.

Voor de rijksweg A18 geldt dat er geen sprake is van een plaatsgebonden risicocontour 10^{-6} buiten de rijbaan.

In Bijlage 3 Overzicht risicobronnen is een korte omschrijving en een opsomming opgenomen van de in de gemeente aanwezige risicobronnen of -functies.

2.3 Gehanteerde begrippen

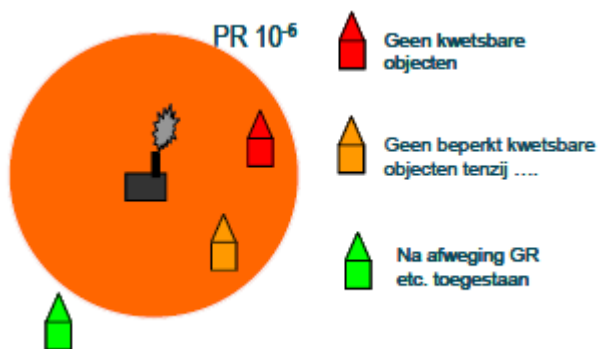
In het externe veiligheidsbeleid worden de volgende begrippen gehanteerd.

Risicocontour

Denkbeeldige contour rondom een object (een bedrijf, buisleiding of weg), waarbinnen in geval van een calamiteit de bevolking ongewenste risico's loopt in de zin van doden en gewonden.

Plaatsgebonden risicocontour 10^{-6}

Het plaatsgebonden risico geeft (voor omwonenden) de kans aan om te overlijden aan een ongeluk met een gevaarlijke stof. Op grond van het landelijk beleid mag deze kans niet groter zijn dan één op de miljoen (grenswaarde is 10^{-6}) voor kwetsbare objecten. Een omwonende van bijvoorbeeld een risicovol bedrijf mag per jaar dus een kans van maximaal één op de miljoen lopen om te overlijden na een ongeval in/bij het bedrijf. Het plaatsgebonden risico wordt aangegeven met een contour rond het bedrijf (of, bij niet stationaire bronnen, met bijvoorbeeld een contour (lijn) langs een weg). Binnen die contour is de kans op overlijden groter dan 10^{-6} , daarbuiten kleiner dan 10^{-6} .



Verbeelding van de plaatsgebonden risicocontour 10^{-6}

Groepsrisico (GR)

Het groepsrisico geeft aan wat de kans is op het overlijden van een groep personen ten gevolge van een ongeval bij een bedrijf of andere risicobron. Het groepsrisico is gekoppeld aan de daadwerkelijk aanwezige personendichtheid binnen het invloedsgebied waar een ongeval met gevaarlijke stoffen kan plaatsvinden. Op basis van het landelijke beleid is de toetsingswaarde voor het groepsrisico een oriëntatiewaarde waar het bevoegd gezag (voor de meeste milieuvergunningen en bestemmingsplannen is dat de Gemeente Doetinchem) gemotiveerd van mag afwijken. De oriëntatiewaarde is ijkpunt in een systeem waarin gezocht moet worden naar maatschappelijk aanvaardbare grenzen. In ruimtelijke plannen moet het groepsrisico worden verantwoord: er moet worden beargumenteerd waarom een bepaalde (ruimtelijke) keuze wordt gemaakt.

Vanuit het besef dat er altijd veiligheidsrisico's zullen bestaan, maar dat er wel een norm gesteld moet worden voor de grootte van de risico's, heeft de Rijksoverheid grens-, richt- en oriënterende waarden gesteld.

Risicobronnen

Onder risicobronnen worden in deze parapluperziening verstaan:

- Inrichtingen vallend onder het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi-inrichtingen). Dit zijn ook de inrichtingen die vallen onder het Besluit risico's zware ongevallen (Brzo-inrichtingen);
- Risicovolle activiteiten vallend onder het Activiteitenbesluit;
- Transporten van gevaarlijke stoffen over weg, water en spoor die vallen per 1 april 2015 onder het Besluit externe veiligheid transportroutes (Bevt);
- Transportleidingen voor gas, olie en chemicaliën (buisleidingen) die vallen onder het Besluit externe veiligheid buisleidingen (Bevb).

Risicovolle activiteiten

Onder risicovolle activiteiten worden verstaan die activiteiten als gevolg waarvan:

- Een inrichting komt te vallen onder het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi-inrichtingen) en/of het Besluit risico's zware ongevallen (Brzo-inrichtingen);
- Op grond van het Activiteitenbesluit minimale veiligheidsafstanden gelden tussen (beperkt) kwetsbare en risicovolle activiteiten;
- Transporten van gevaarlijke stoffen over weg, water en spoor komen te vallen onder het Besluit externe veiligheid transportroutes (Bevt);
- Transportleidingen voor gas, olie en chemicaliën (buisleidingen) komen te vallen onder het Besluit externe veiligheid buisleidingen (Bevb).

2.4 Onderzoek effecten

Risicobronnen die voldoen aan de grenswaarden voor het plaatsgebonden risico en verantwoording van het groepsrisico kunnen bij een calamiteit wel degelijk schadelijke en letale (dodelijke) effecten voor de mens veroorzaken. Vanuit het oogpunt van proactie en preventie dient daarom in de verantwoording van het groepsrisico te worden gekeken naar de mogelijkheden voor beperking, beheersing en bestrijding van de effecten (bron-, effect- en beheersmaatregelen).

Wanneer het gaat om de mogelijkheden voor beperking, beheersing en bestrijding van effecten wordt een gedegen en goede onderbouwing verwacht. Er zullen voorstellen gedaan moeten worden om de veiligheidssituatie te optimaliseren. De maatregelen die getroffen kunnen worden, zijn zeer divers. Zo kunnen er preventieve maatregelen voor de bron worden getroffen maar ook maatregelen specifiek gericht op vergroting van de zelfredzaamheid.

Beheersbaarheid

Er moet specifiek aandacht worden gegeven aan de mogelijkheden voor de inzet van hulpdiensten (regionale brandweer, geneeskundige dienst en politie) in termen van bereikbaarheid, bestrijdbaarheid en capaciteit. Om de effecten van een calamiteit met gevaarlijke stoffen te beperken of beter onder controle te kunnen krijgen is het van belang dat hierbij specifiek aandacht wordt besteed aan:

- De bluswatervoorziening (voldoende bluswatervoorzieningen aanwezig).
- De opkomsttijden (kunnen de hulpverleningsdiensten op tijd ter plaatse zijn).
- De bereikbaarheid (is de risicobron voldoende bereikbaar voor de hulpdiensten).
- Vlucht- en/of schuilmogelijkheden (zijn er voldoende vlucht- en/of schuilmogelijkheden in de buurt).

Risico-communicatie

Het is van belang dat burgers zelfredzaam zijn en weten wat zij moeten doen bij een calamiteit. Sinds de inwerkingtreding van de Wet veiligheidsregio's (1 oktober 2010) heeft de veiligheidsregio een wettelijke verplichting om informatie te verstrekken. De gemeente wil aan die verplichting bijdragen. De Veiligheidsregio NOG, de 22 regiogemeenten, de GHOR en de GGD werken samen aan risico-communicatie. Zie <http://www.vnog.nl/risicocommunicatie/> voor meer informatie.

De gemeente zal initiatieven van de Veiligheidsregio ondersteunen waar mogelijk en noodzakelijk. Belangrijke bijdrage van de gemeente in dit verband bestaat uit het signaleren van externe veiligheidsrisico en registratie daarvan in de provinciale risicokaart.

Hoofdstuk 3 Beleidskader

3.1 Algemeen

In dit hoofdstuk komt het overheidsbeleid aan de orde dat van invloed is op de voorliggende parapluperziening. In het kader van dit plan is getoetst welke wet- en regelgeving en welke beleidstukken op rijks-, provinciaal en gemeentelijk niveau relevant zijn. Gelet op het specifieke karakter van deze parapluperziening, is uitsluitend stil gestaan bij wet-, regelgeving en beleid dat relevant is in het kader van externe veiligheid. Andere stukken worden daarom niet verder toegelicht in dit plan.

Het beleid wat wel van invloed is op de wijze van bestemmen is in dit hoofdstuk verwoord en afgewogen en waar noodzakelijk juridisch vertaald.

3.2 Rijksbeleid

3.2.1 Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi 01-01-2016)

Het Besluit verplicht bevoegde gezagen voor de Wet milieubeheer en de Wet op de ruimtelijke ordening om veiligheidsafstanden aan te houden tussen gevoelige objecten en risicovolle bedrijven. In het Bevi zijn gevoelige objecten gedefinieerd als kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten. De risicovolle bedrijven zijn genoemd in artikel 2 van het Bevi (en verder uitgewerkt in artikel 1a t/m c van de Revi). Over het algemeen gaat het om bedrijven waar zeer grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen worden opgeslagen en/of bewerkt. Ook is geregeld dat de brandweer in bepaalde gevallen de gelegenheid moet krijgen om advies uit te brengen. Afstemming tussen de drie taakvelden ruimtelijke ordening, milieu en rampenbestrijding is zodoende van groot belang.

De normen in het Bevi zijn niet effectgericht, maar gebaseerd op een kansbenadering. Het gaat om:

- **Plaatsgebonden risico:** de kans dat iemand op een bepaalde plek buiten het bedrijfsterrein overlijdt als gevolg van een calamiteit met gevaarlijke stoffen;
- **Groepsrisico:** de kans dat meerdere personen buiten het bedrijfsterrein overlijden als gevolg van een calamiteit met gevaarlijke stoffen. Het gaat hier om de maatschappelijke impact van veel slachtoffers tegelijk, maar gezondheidsschade, verwonding en materiële schade zijn hierin niet meegenomen.

Op termijn moet de afstand tussen risicovolle bedrijven en de gevoelige objecten zodanig zijn, dat wordt voldaan aan de norm voor het plaatsgebonden risico. Die termijn is verschillend voor de verschillende Bevi activiteiten. Voor het groepsrisico wordt een oriëntatiewaarde meegegeven en geldt een verantwoordingsplicht voor het bevoegd gezag.

3.2.2 Regeling externe veiligheid inrichtingen (Revi 29-06-2016)

In 2004 is de Regeling externe veiligheid inrichtingen (Revi) in werking getreden en nadien een aantal maal gewijzigd. Deze regeling strekt tot uitvoering van het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi).

In de Revi is een aantal zaken geregeld met betrekking tot de uitvoering van het Bevi. In de eerste plaats is bepaald welke afstanden er in acht genomen moeten worden tussen Bevi- inrichtingen en (beperkt) kwetsbare objecten bij bepaalde omgevingsvergunning en besluiten op grond van de Wet ruimtelijke ordening. Deze afstanden zijn afgeleid van de grens- en richtwaarden uit het Bevi.

Daarnaast is in de Revi geregeld voor welke categorieën van inrichtingen het plaatsgebonden risico mag of zelfs moet worden berekend in plaats van herleiding uit de generieke Revi-tabellen.

Er zijn referentiepunten vastgelegd van waaruit de afstanden gemeten moeten worden en er zijn regels gesteld met betrekking tot het invloedsgebied met het oog op de verantwoording van het groepsrisico.

3.2.3 Circulaire effectafstanden LPG tankstations (29-6-2016)

Op 28 juni 2016 is de circulaire effectafstanden LPG gepubliceerd in de staatscourant. Hierin zijn de aanvullende afstandseisen opgenomen met betrekking tot LPG en worden tevens zeer kwetsbare objecten gedefinieerd als nieuwe categorie waar rekening gehouden mee moet worden.

3.2.4 Besluit externe veiligheid buisleidingen (Bevb 31-03-2018)

Het Besluit externe veiligheid buisleidingen (Bevb) regelt de taken en verantwoordelijkheden van de leidingexploitant en de gemeenten. Het gaat daarbij om ondergrondse buisleidingen voor het transport van aardgas, olieproducten en chemicaliën, die provinciegrens- en vaak ook landgrensoverschrijdend zijn.

3.2.5 Besluit externe veiligheid transportroutes (Bevt 01-04-2015)

Aanleiding voor dit besluit is de invoering van het zogeheten basisnet voor het vervoer van gevaarlijke stoffen. Door ruimtelijke ontwikkelingen langs infrastructuur waarover gevaarlijke stoffen worden vervoerd en door toenemend vervoer ontstaat steeds meer spanning tussen ruimtelijke belangen, vervoersbelangen en de veiligheid van mensen die in de nabijheid van die infrastructuur verblijven (externe veiligheid). Met de Wet basisnet is beoogd een duurzaam evenwicht te scheppen tussen de genoemde belangen. De wet regelt de vervoerskant van het basisnet. Het voorziet onder meer in de aanwijzing van wegen, spoorwegen en binnenwateren waar spanning bestaat of kan ontstaan tussen het vervoer van gevaarlijke stoffen, ruimtelijke ontwikkelingen en externe veiligheid (zogeheten basisnetroutes). De aanwijzing van basisnetroutes betreft voornamelijk rijksinfrastructuur. Aan elke basisnetroute wordt een risicoruimte gegund voor het vervoer. Deze risicoruimte houdt, ruimtelijk vertaald, een zone in waarbinnen beperkingen gelden voor nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen. Op deze manier wordt een basisbeschermingsniveau voor mensen gewaarborgd.

Het Besluit externe veiligheid transportroutes bevat de uitwerking van de ruimtelijke component van het basisnet. Doel van dit besluit is het waarborgen van een basisbeschermingsniveau door te voorkomen dat bij ruimtelijke ontwikkelingen mensen worden blootgesteld aan een hoger risico vanwege het vervoer van gevaarlijke stoffen dan maatschappelijk aanvaardbaar wordt geacht. Verder bevat het besluit onder andere regels die strekken tot het inzichtelijk maken van de kans op een ramp met veel slachtoffers en het op een transparante wijze wegen van het risico ten opzichte van toe te laten ruimtelijke ontwikkelingen.

3.3 Provinciaal beleid

3.3.1 Beleidsvisie Omgevingsveiligheid provincie Gelderland 2015

De kaders voor de Beleidsvisie Omgevingsveiligheid Provincie Gelderland zijn vastgelegd in de omgevingsvisie. Deze beleidsvisie is een actualisatie van de vorige 'beleidsvisie externe veiligheid' (2008). Deze geactualiseerde beleidsvisie herijkt de in 2008 gehanteerde uitgangspunten op basis van de bereikte resultaten en de modernisering van het omgevingsveiligheidsbeleid. Naast deze beleidsvisie stelt de provincie separaat 'beleidsregels omgevingsveiligheid' vast die toegepast dienen te worden bij besluiten, één en ander voor zover gedeputeerde staten bevoegd gezag is.

Voor het thema omgevingsveiligheid (externe veiligheid) kiest de provincie in de omgevingsvisie voor een aanpak die zich richt op:

- het voorkomen van overschrijdingen van grenswaarden uit de wetgeving;

- het beperken van het groepsrisico bij nieuwe ontwikkelingen;
- het vroegtijdig in het proces van relevante beleidsvelden mee- en af wegen van omgevingsveiligheid.

De provincie kiest in de beleidsvisie om invulling aan het thema omgevingsveiligheid te geven vanuit de volgende rollen:

- de provincie geeft invulling aan haar rol als bevoegd gezag voor wettelijke taken op het gebied van de omgevingsveiligheid;
- de provincie geeft invulling aan een regierol of toezichthouders als middenbestuur op (boven) regionale omgevingsveiligheidsrisico's;
- de provincie geeft invulling aan een regierol op het programma Impuls Omgevingsveiligheid 2015 - 2018.

De provincie spreekt uit dat zij streeft naar het voorkomen van overschrijdingen van wettelijke grenswaarden en het beperken van het groepsrisico bij nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen. Deze ambitie kan worden gerealiseerd door een omslag te maken naar ontwikkelingsplanologie, waarin omgevingsveiligheid vanaf het begin van het planproces wordt meegenomen. Deze omslag is uitgewerkt in zes thema's, waarmee deze beleidsvisie het veiliger maken van Gelderland richting geeft. Deze thema's zijn:

- het beschermen van mensen door uit te voeren wat moet;
- het verantwoord combineren van risicovolle activiteiten en kwetsbare objecten;
- het verhogen van de kwaliteit van de uitvoering;
- het verhogen van de kwaliteit van de risico informatie;
- het reduceren van risico's van transport;
- het reduceren van risico's van inrichtingen.

3.3.2 Omgevingsvisie Gelderland

De Omgevingsvisie Gaaf Gelderland is op 19 december 2018 door Provinciale Staten van Gelderland vastgesteld. De visie beschrijft de lange termijn ambities en beleidsdoelen voor de fysieke leefomgeving in Gelderland. Samen met de Omgevingsverordening heeft de provincie al vooruit gelopen op de Omgevingswet. Deze wet biedt meer ruimte voor initiatieven en ontwikkelingen in het fysieke domein, in samenspraak met de omgeving.

De provincie streeft naar een gezond, veilig, schoon en welvarend Gelderland. Dit wil de provincie bereiken door de focus te leggen op een duurzaam, verbonden en economisch krachtig Gelderland. Hiervoor zijn zeven ambities benoemd om richting te geven:

1. Energietransitie;
2. Klimaatadaptatie;
3. Circulaire economie;
4. Biodiversiteit;
5. Bereikbaarheid;
6. Vestigingsklimaat;
7. Woon- en leefklimaat.

Met vier 'spelregels' of 'doe-principes' - doen, laten, zelf en samen - wordt er werking aan gegeven.

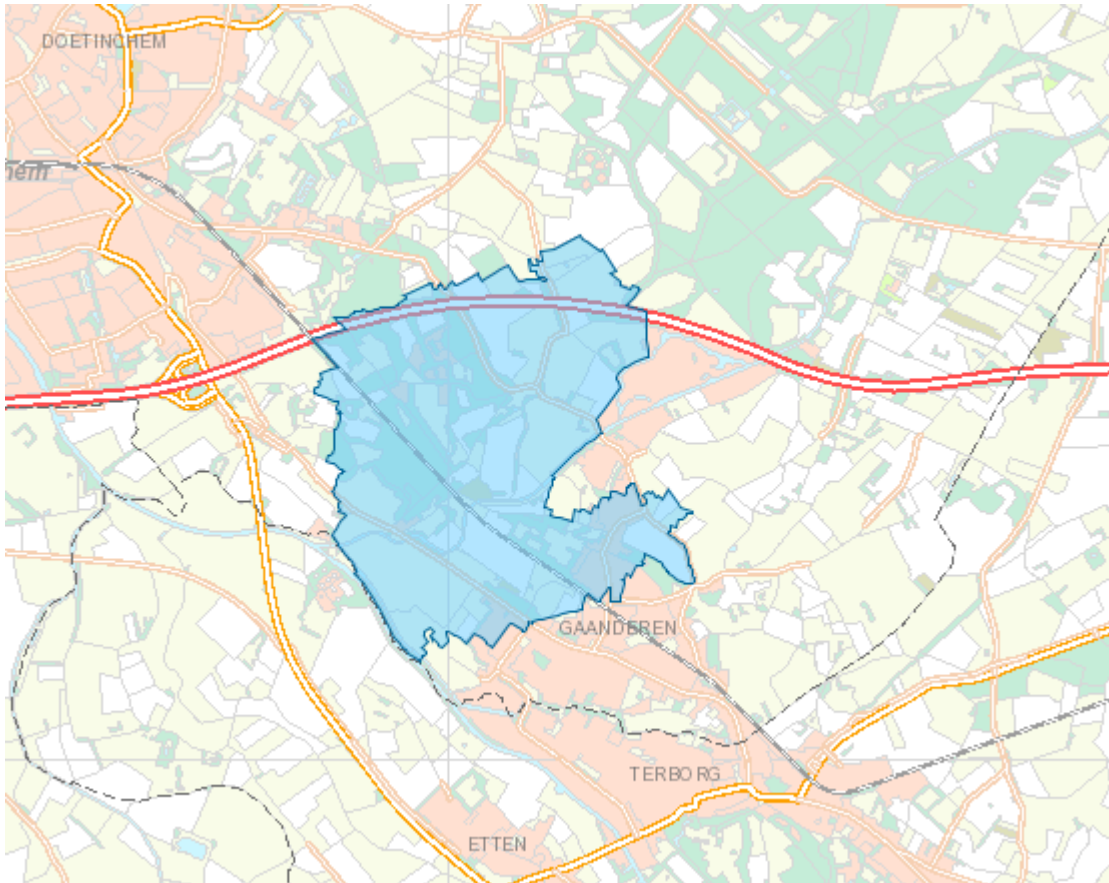
Dit is het kader waarbinnen de provincie wil werken en afwegingen wil maken.

3.3.3 Omgevingsverordening Gelderland

De Omgevingsverordening is op 19 december 2018 door Provinciale Staten van Gelderland vastgesteld. Hierin zijn regels en bepalingen over de inrichting en beheer van de ruimtelijke omgeving vastgelegd. Samen met de Omgevingsvisie heeft de provincie al vooruit gelopen op de Omgevingswet. Deze wet biedt meer ruimte voor initiatieven en ontwikkelingen in het fysieke domein, in gesprek met de omgeving. De verordening wordt opnieuw geactualiseerd, zodat deze verder in lijn wordt gebracht met de Omgevingsvisie Gaaf Gelderland en anticipeert op de eisen van de Omgevingswet.

Externe veiligheid

In de verordening zijn geen specifieke regels opgenomen over externe veiligheid. Wel zijn in het artikel 3.3.3.8 regels opgenomen ten aanzien van het transport via buisleidingen in grondwaterbeschermingsgebieden.



Grondwaterbeschermingsgebied binnen de gemeente Doetinchem

Binnen de gemeente Doetinchem is een grondwaterbeschermingsgebied gelegen. In dit gebied bevinden zich geen buisleidingen zoals deze zijn aangegeven op de Risicokaart. De Omgevingsvisie en -verordening Gelderland vormen dan ook geen belemmering voor deze parapluzieherziening.

3.4 Gemeentelijk beleid

3.4.1 Extern Veiligheidsbeleid

De beleidsnota 'Extern veiligheidsbeleid' is op 19 december 2013 door de gemeenteraad van Doetinchem vastgesteld. In de beleidsnota wordt omschreven welke externe veiligheidsrisico's in de gemeente Doetinchem aanwezig zijn en hoe met deze en toekomstige risico's dient te worden omgegaan. De beleidsnota geeft verder richtlijnen over waar nieuwvestiging van risicobronnen is toegestaan en waar niet. De beleidsnota wordt middels deze parapluperziening doorvertaald naar het geldend planologisch regime. Het raadsbesluit van 19 december 2013 waarbij de beleidsnota 'Extern veiligheidsbeleid' is vastgesteld is als Bijlage 1 Raadsbesluit tot vaststellen Extern Veiligheidsbeleid toegevoegd aan deze parapluperziening. De beleidsnota is als Bijlage 2 Beleidsnota 'Extern Veiligheidsbeleid' toegevoegd.

Hoofdstuk 4 Haalbaarheid

Omdat met deze parapluherziening geen nieuwe ontwikkelingen mogelijk worden gemaakt zijn haalbaarheidsonderzoeken in dit geval niet nodig.

Hoofdstuk 5 Wijze van bestemmen

5.1 Inleiding

Dit plan betreft een parapluziending waarmee de beleidsnota 'Extern veiligheidsbeleid' wordt doorvertaald naar de geldende planologische regimes in de gemeente Doetinchem. De regels in de parapluziending vormen een aanvulling op de regels in de geldende bestemmingsplannen en beheersverordeningen. De aanvulling betreft het aspect externe veiligheid, voor het overige blijven de geldende plannen en verordeningen onverkort van kracht. Het plan regelt waar binnen het gemeentelijk grondgebied risicobronnen zich kunnen vestigen en uitbreiden en waar niet.

5.2 Toelichting op de regels

De regels bestaan uit de volgende onderdelen:

- hoofdstuk 1: Inleidende regels;
- hoofdstuk 2: Bestemmingsregels;
- hoofdstuk 3: Algemene regels;
- hoofdstuk 4: Overgangs- en slotregels.

5.2.1 Inleidende regels

De inleidende regels omvatten de reikwijdte (artikel 1) en de in de planregels gebruikte begripsomschrijvingen (artikel 2). Hiermee is specifiek vastgelegd voor welke beheersverordeningen en bestemmingsplannen de parapluziending geldt en wat bedoeld wordt met de gebruikte termen.

5.2.2 Bestemmingsregels

In de bestemmingsregels is slechts één artikel opgenomen, namelijk artikel 3 'Aanduidingsregel risicobronnen'. In artikel 2 is geregeld waar de vestiging of uitbreiding van risicobronnen is toegestaan en waar niet. Vestiging of uitbreiding van risicobronnen is bij recht (onder voorwaarden) alleen mogelijk ter plaatse van de aanduiding 'overige zone - nieuwe risicobronnen toegestaan'. Deze aanduiding ligt alleen op het A18 Bedrijvenpark. Op de rest van het gemeentelijk grondgebied ligt de aanduiding 'overige zone - nieuwe risicobronnen uitgesloten'. Hier geldt een nader onderscheid naar gebiedstypen. De volgende gebiedstypen worden onderscheiden:

- woongebieden;
- buitengebied;
- bedrijventerreinen.

Binnen het gebiedstype woongebieden zijn geen nieuwe risicobronnen toegestaan. Binnen de gebiedstypen bedrijventerreinen en buitengebied zijn, middels een afwijkingsbepaling, mogelijkheden tot vestiging of uitbreiding van risicobronnen. Voor de toepassing van de afwijkingsbepaling gelden voorwaarden. Voor de vestiging of uitbreiding van risicovolle inrichtingen geldt de aanvullende voorwaarde dat de plaatsgebonden risicocontour 10^{-6} van de inrichting moet zijn gelegen binnen de inrichtingsgrens van de inrichting.

5.2.2.1 Referentiekader afwijkingsbevoegdheden

Buiten het A18 Bedrijvenpark is de vestiging of uitbreiding van risicobronnen niet zonder meer mogelijk. Het bevoegd gezag, veelal burgemeester en wethouders, heeft echter de bevoegdheid om een afwijking te verlenen voor de vestiging of uitbreiding van risicobronnen binnen de gebiedstypen 'buitengebied' en 'bedrijventerreinen'.

Nieuwe risicobronnen of de uitbreiding daarvan kunnen worden toegelaten onder de voorwaarde dat

er geen kwetsbare objecten in de plaatsgebonden risicocontour 10^{-6} van de risicobron komen te liggen. Voor beperkt kwetsbare objecten geldt de plaatsgebonden risicocontour 10^{-6} als richtlijn. Dit betekent dat beperkt kwetsbare objecten binnen de plaatsgebonden risicocontour 10^{-6} in principe ongewenst zijn maar dat daar in geval van zwaarwegende redenen van afgeweken kan worden. Volgens de Nota van toelichting bij het Bevi is er bewust van afgezien om in dit besluit een nadere invulling van het begrip zwaarwegende redenen te geven. Afwijking van een wettelijke richtwaarde is primair een verantwoordelijkheid van het lokale bevoegd gezag.

Bij deze afweging kunnen de volgende punten mogelijk een rol spelen:

- de aard van het beperkt kwetsbare object;
- het zwaarwegende belang van het beperkt kwetsbare object;
- extensief gebruikt van terreinen;
- het opvullen van kleine open plekken in bestaand stedelijk gebied;
- vervangende nieuwbouw, waarbij als voorwaarde geldt dat het beperkt kwetsbare object (dat vervangen wordt door nieuwbouw) tussen de 10^{-5} en 10^{-6} PR contour ligt en de situatie na de nieuwbouw niet verslechtert ten opzichte van voorheen.

Voor risicovolle bedrijven gelden aanvullende voorwaarden voor het kunnen toepassen van de afwijkingsbevoegdheid. De plaatsgebonden risicocontour 10^{-6} van de risicobron dient zich volledig binnen de inrichtingsgrens van de inrichting te bevinden.

5.2.3 Algemene regels

5.2.3.1 Algemene wijzigingsregels

De wijzigingsregels voorzien in de mogelijkheid om in voorkomende gevallen de aanduidingsgrens of gebiedstypiegrens in geringe mate te verschuiven.

5.2.3.2 Overige regels

Onder overige regels is een toelichting op het begrip 'wettelijke regelingen' opgenomen.

5.2.4 Overgangs- en slotregels

In de slotregel wordt de naamgeving van de parapluherziening bepaald.

Hoofdstuk 6 Economische uitvoerbaarheid

In de voorliggende 'Parapluherziening Externe veiligheid - 2020' wordt vastgelegd waar binnen het gemeentelijk grondgebied nieuwe risicobronnen zich kunnen vestigen en waar niet. In essentie worden nieuwe risicobronnen buiten het A18 Bedrijvenpark verboden. Via afwijkingsbevoegdheden kan nieuwvestiging of uitbreiding van risicobronnen alsnog worden vergund. Alleen de vestiging van risicobronnen binnen woongebieden is binnen de regeling van deze parapluherziening geheel uitgesloten.

Het plan voorziet niet in concrete nieuwe ontwikkelingen die financieel onderbouwd kunnen en moeten worden. Daar waar in de toekomst bouwplannen zullen worden gerealiseerd zal een eigen planologische procedure doorlopen moeten worden en zal middels een economische paragraaf moeten worden onderbouwd of het plan uitvoerbaar is en hoe dit wordt gewaarborgd.

Met het oog op het voorkomen van planschade is de parapluherziening als voorontwerp ter inzage gelegd. De volgende stap in de procedure (ter inzagelegging van de ontwerp parapluherziening) vindt op zijn vroegst 10 maanden later plaats. Meer hierover in hoofdstuk 7 Procedure. Op deze manier is voorzienbaarheid gecreëerd, dat het risico op het moeten uitbetalen van planschadeclaims nihil is.

Hoofdstuk 7 Procedure

7.1 Algemeen

Deze parapluperziening doorloopt na de voorontwerpfase de procedure als bedoeld in afdeling 3.2 van de Wet ruimtelijke ordening. Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing. Ook wordt het plan op grond van artikel 3.1.1. Besluit ruimtelijke ordening overlegd met de besturen van waterschap, provincie en Rijk. In dit hoofdstuk zullen de resultaten van de inspraakprocedure en overleggen worden behandeld.

7.2 Inspraak

Het plan is ter inzage gelegd op grond van de gemeentelijke inspraakverordening, enerzijds voor inspraak, anderzijds om voorzienbaarheid te creëren (zie ook hoofdstuk 6 Economische uitvoerbaarheid).

P.M. Resultaten vooroverleg

7.3 Overleg

Het plan is op basis van artikel 3.1.1. Bro voorlegd aan de volgende instanties:

- Provincie Gelderland;
- Waterschap Rijn en IJssel;
- Gasunie;
- Prorail;
- Veiligheidsregio Noord- en Oost Gelderland.

Op basis van richtlijnen van de rijksoverheid is vooroverleg met het Rijk niet nodig. Er is geen rijksbelang dat hiertoe aanleiding geeft.

Provincie Gelderland heeft aangegeven akkoord te zijn met de parapluperziening.

Veiligheidsregio Noord- en Oost Gelderland had enkele opmerkingen, deze zijn verwerkt.

Van de overige partijen hebben geen opmerkingen.

