



Nota van Bevindingen problematiek groepsrisico Rijksinpassingsplan
Bergermeer

prof. dr. Ira Helsloot

16 augustus 2010

NOTA VAN BEVINDINGEN PROBLEMATIEK GROEPSRISICO RIJKSINPASSINGSPLAN BERGERMEER

1. INLEIDING

Als een concreet onderdeel van de realisering van de ambitie van Nederland om de gasrotonde van Europa te worden, is de dynamische gasopslag Bergermeer in de planfase. Een privaat consortium wil hierin investeren. Alle betrokken overheden zien de nut van het project voor de 'bv Nederland' in en hebben daarom een positieve grondhouding. Toch bleek in juni 2010, relatief kort voor de beoogde openbaarmaking van het rijksinpassingsplan in augustus 2010, dat er nog een probleem bestond over de omgang met groepsrisico dat de plannen met zich meebrengen tussen, met name, de twee betrokken departementen VROM en EZ en de lokale overheden. De gemeente Alkmaar is hiervan de meest in het oog springende gemeente omdat de gasbehandelingsinstallatie Boekelermeer (BKM) op haar grondgebied gebouwd zou worden. In overeenstemming tussen de partijen heeft Crisislab in opdracht van het ministerie van EZ een korte 'informatie'-opdracht uitgevoerd om de problemen te duiden en tot een oplossing hiervoor te komen.

In deze korte Nota van Bevindingen worden als eerste de bevindingen waar het gaat om de duiding van de problematiek geschetst en vervolgens de gekozen oplossing besproken.

2. DUIDING PROBLEMATIEK

Het is voor de duiding van de groepsrisicoproblematiek goed om de relatie ervan met een ander probleem als eerste te benoemen:

- In de voorliggende periode was er een probleem rondom het plaatsgebonden risico (de zogenaamde 10^{-6} contour). Dit probleem is opgelost, maar
- het vertrouwen tussen de betrokkenen op ambtelijk/deskundigen niveau was niet erg hoog vanwege perceptie van de procesgang rondom onder andere dit probleem. Een oorzaak én uiting daarvan is dat
- de informatiepositie van de verschillende betrokken partijen niet gelijk is, zo bleek tijdens de informerende rondgang die in het kader van deze informatieopdracht is gehouden.

De aangetroffen problematiek met betrekking tot het groepsrisico is samengevat de volgende:

Nieuwe ruimtelijke besluiten en milieuvergunningen vereisen dat de gevolgen ervan voor het groepsrisico in beeld worden gebracht. Hiertoe wordt een kwantitatieve risicoanalyse (QRA) gemaakt en aanvullend gekeken naar de mogelijkheden tot rampenbestrijding en zelfredzaamheid. Wanneer het groepsrisico toeneemt moet die toename van het veiligheidsrisico verantwoord worden door het bevoegd gezag. Het

bevoegd gezag is in dit geval het Rijk, meer in het bijzonder de minister van EZ voor de te verlenen milieuvergunningen en de ministers van EZ en VROM voor het rijksinpassingsplan.

De concept QRA uit mei 2010 gebruikt een uitgangspunt van 20 personen per hectare voor het zogenaamde invloedsgebied, dat is het gebied rondom de gasbehandelingsinstallatie waar een eventuele calamiteit nog invloed zou hebben. Een uitgangspunt overigens dat reëel is voor de huidige situatie zo blijkt uit een door DHV uitgevoerde inventarisatie.

De suggestie die van het concept QRA en concept RIP uitging was daarmee dat de betrokken gemeenten 'toezicht' zouden moeten houden op het niet overschrijden van de gemiddelde personendichtheid van 20 personen per hectare bij het verlenen van bouwaanvragen.

Nog afgezien van de *formele* context voelde de suggestie die van de concept QRA en concept RIP uitging voor de betrokken gemeenten als een *morele* belemmering op de ongeclausuleerde invulling en uitbreiding van de betrokken (industrie)gebieden binnen het geldende bestemmingsplan.

Praktisch gesproken zou een te handhaven beperking van de personendichtheid per uit te geven kavel betekenen dat –zeker in de huidige economische situatie– de grond rondom de BKM zeer slecht verkoopbaar zou blijken en daarmee de exploitatie van het bedrijventerrein Boekelermeer Zuid 2 grote schade zal oplopen.

Beide interpretaties van het concept QRA en concept RIP en de gevolgen daarvan leidden tot een weigering van de gemeente Alkmaar om mee te werken aan de voor het project noodzakelijke grondverkoop en bouwvergunningen.

Enkele bijzondere objecten aan de randen van het invloedsgebied van de BKM met een significant hogere bezetting per hectare zijn overigens al in de planfase of vergunningverleningprocedure.

3. ANALYSE EN GEKOZEN OPLOSSING

Een eerste element van de oplossing van de problematiek was het verhelderen van de formele context: de huidige regelgeving brengt geen belemmering voor bouwaanvragen passend binnen het bestemmingsplan met zich mee wanneer de milieuvergunning verantwoord en verleend is. Met andere woorden: na acceptatie van een Bevi-bedrijf zijn latere bouwvergunningaanvragen binnen het invloedsgebied die passen binnen het vigerende bestemmingsplan 'gebonden', dat wil zeggen dat de aanwezigheid van het vergunde Bevi-bedrijf geen reden is om de bouwvergunning niet af te geven zelfs al

wordt daarmee de bevolkingsdichtheid per hectare waarop de besluitvorming is gebaseerd overschreden.¹

Desalniettemin is het in de analyse van de rapporteur onwenselijk om in een QRA 'feitelijke' gegevens zoals bijvoorbeeld verkregen door inventarisatie op het slechts deels gebouwde industrieterrein zonder meer te extrapoleren naar een volledig volgebouwd industrieterrein. Door een dergelijke berekeningsmethodiek kan een fout in de berekening van het groepsrisico ontstaan die leidt tot een te optimistische verantwoording.

De gekozen oplossing is om uit te gaan van een modelmatige aanpak waarbij de *leidraad groepsrisico* (Handreiking Verantwoordingsplicht Groepsrisico) als basis wordt gehanteerd: bij een bepaalde (industriële) bestemming hoort een gestandaardiseerde personendichtheid.

Meer precies is de berekening van het groepsrisico in de QRA (en de daar op gebaseerde documenten) gebaseerd op het verplichte gebruik van Safeti-NL waarbij de input een realistische inschatting van de personendichtheid volgens het bestemmingsplan is op basis van de Handreiking Groepsrisico voor industriegebieden met lage (bijvoorbeeld zware industrie en havengebonden activiteiten) en middelgrote personendichtheden.

Nog meer in het bijzonder wordt in de berekening uitgegaan van de volgende vertaling van de vigerende bestemmingsplannen die door het ministerie van VROM geaccordeerd is.

- 5 personen per hectare voor die gebiedsdelen waar zware (proces)industrie, dat wil zeggen bedrijvigheid in de zwaardere milieucategorieën zoals het terrein van TAQA industries zelf, of havengebonden activiteiten zijn voorzien,
- 40 personen per hectare voor die gebiedsdelen waar reguliere bedrijvigheid is voorzien,
- 20 personen per hectare voor enkele gebiedsdelen waar een combinatie van zware (proces)industrie of havengebonden activiteiten met reguliere bedrijvigheid is voorzien,
- 80 personen per hectare voor die gebiedsdelen waar intensieve bedrijvigheid is voorzien.

De opbrengst van deze berekeningen (zie de QRA en het achtergronddocument ten behoeve van de verantwoording groepsrisico ten behoeve van het RIP en de te verlenen milieuvergunningen voor details) is een groepsrisicocurve die de oriënterende curve nergens raakt en maximaal 0,98 maal de oriënterende waarde is voor $n=250$.

In het ontwerp RIP Gasopslag Bergermeer kan het Rijk de toename van het groepsrisico rond de gasbehandelingsinstallatie BKM verantwoorden omdat het huidig en

¹ De artikelen 12 en 13 van het Bevi geven aan bij welke besluiten het groepsrisico verantwoord moet worden. Bij art. 12 gaat het om Wm-procedures en bij art. 13 om ruimtelijke besluiten. In het bijzonder hoeft bij bouwvergunningaanvragen geen verantwoording van (en daarmee geen recherche naar) eventuele overschrijdingen van het groepsrisico plaats te vinden.

momenteel voorzien gebruik van de gronden binnen het invloedsgebied volgens de bestemmingsplannen van de betrokken gemeenten (waaronder Alkmaar) volgens de in deze Nota van Bevindingen beschreven berekeningssystematiek de oriënterende waarde voor het groepsrisico niet overschrijdt.

Formeel wil dat zeggen dat de minister van EZ als bevoegd gezag ex Wet milieubeheer met een beroep op het nationale belang van de gasrotonde de toename van het groepsrisico tot haar verantwoordelijkheid maakt.

De gemeente Alkmaar zal op basis van het rijksinpassingsplan robuust moeten communiceren richting (potentiële) ondernemers op het industrieterrein dat zij binnen het invloedsgebied van de BKM zitten, maar dat de kans op de materialisatie van de rampscenario's kleiner is dan 1-op-de-honderdmiljoen jaar (en dat dit risico niet groter is dan dat bijvoorbeeld de ammoniakkoeling van de ijsbaan met zich meebrengt). Overigens gelden er dan praktisch (en formeel) gesproken geen beperkingen aan het vestigingsbeleid conform bestemmingsplan op het industrieterrein. Bij een verandering van het bestemmingsplan is het aan de betrokken gemeenten om een eventuele toename van het groepsrisico (al dan niet boven de oriënterende waarde) te verantwoorden.

4. SAMENVATTING

De gasbehandelingsinstallatie BKM brengt een verhoogd groepsrisico met zich mee.

In het ontwerp RIP Gasopslag Bergermeer kan het Rijk deze toename van het groepsrisico rond de gasbehandelingsinstallatie BKM verantwoorden omdat het huidig en momenteel voorzien gebruik van de gronden binnen het invloedsgebied volgens de bestemmingsplannen van de betrokken gemeenten (waaronder Alkmaar) volgens de in deze Nota van Bevindingen beschreven berekeningssystematiek de oriënterende waarde voor het groepsrisico niet overschrijdt.

Vanuit het RIP wordt daarmee (buiten het directe plangebied van het RIP) geen belemmering opgelegd voor de realisatie van het huidig bestemmingplan Boekelermeer Zuid. Na acceptatie van een BEVI-bedrijf zijn latere bouwvergunningaanvragen binnen het invloedsgebied die passen binnen het vigerende bestemmingsplan 'gebonden', dat wil zeggen dat de aanwezigheid van het vergunde BEVI-bedrijf geen reden is om de bouwvergunning niet af te geven zelfs al wordt daarmee de bevolkingsdichtheid per hectare waarop de besluitvorming is gebaseerd overschreden.

Daarbij wordt door het Rijk expliciet erkend dat het (later) anders inrichten of wijzigen van het bestemmingsplan tot de verantwoordelijkheid van de gemeente Alkmaar behoort.