

Reactie van ministerie van Infrastructuur en Milieu op de internetconsultatie

Ontwerpwijziging verkleinen afstanden tot LPG-stations

Openbare internetconsultatie van 22 december 2015 tot 1 februari 2016

Het ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft de ontwerpwijziging van de Regeling externe veiligheid inrichtingen (Revi), in de periode van 22 december 2015 tot en met 1 februari 2016 opengesteld voor openbare internetconsultatie. Met de wijziging van de Revi worden de risicoafstanden tussen de LPG-tankstations voor kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten verkleind.

De wijziging hangt samen met de "Circulaire effectafstanden externe veiligheid LPG-tankstations voor besluiten met gevolgen voor de externe veiligheid", die gelijk met de regeling in werking treedt en die als achtergrondinformatie is bijgevoegd. Daarnaast worden in de vorm van een zogenaamde Safety Deal afspraken gemaakt over het gebruik maken en instandhouding van hittewerend beklede LPG-tankwagens, waardoor het aanleveren van LPG bij een LPG-tankstation veiliger gebeurt. Met het totaalpakket van regeling, circulaire en Safety Deal worden ruimtelijke ordeningsknelpunten opgelost, terwijl de veiligheid niet in het gedrang komt.

De consultatie vond plaats om belanghebbenden te informeren en hen de gelegenheid te bieden hun reactie te geven op de ontwerpregeling. Op de gehele ontwerpregeling en toelichting was een reactie mogelijk.

Dit verslag bevat een weergave op hoofdlijnen van de ontvangen reacties op de internetconsultatie met reactie van het ministerie hoe de reacties in de regeling zijn verwerkt. Publicatie was op 28 juni 2016.

De internetconsultatie

Er zijn in totaal tien reacties binnengekomen, waarvan zeven openbaar. Eén participant heeft twee keer gereageerd, dat brengt het totaal aantal respondenten op negen. Reacties zijn afkomstig van de betrokken sector, waaronder twee bedrijven, een adviesbureau (DGMR), een omgevingsdienst, een gemeente (Purmerend), drie branche-organisaties (Bovag, VNCI en VVG) en een overheidsdienst (Brandweer Nederland).

Algemeen

Drie participanten (DGMR, gemeente Purmerend en Bovag) spreken zich positief uit over de wijziging. DGMR ziet dit als een grote stap voorwaarts die veel langlopende problemen oplost.

Er wordt op gewezen dat meer leegstaande kantoorgebouwen nu kunnen worden herbestemd en economische stappen voorwaarts gemaakt kunnen worden - zonder dat dit gevolgen heeft voor

mens en milieu. Bovag spreekt van het einde van een zich jarenlang voortslepende discussie, en is van mening dat het totaalpakket van Bevi/Revi en de Circulaire externe veiligheid aan Bevoegde Gezagen nu meer duidelijkheid biedt bij het nemen van een besluit in nieuwe situaties. De gemeente Purmerend geeft aan dat het college positief is over de nieuwe regelgeving en dringt aan op een zo spoedig mogelijke inwerkingtreding.

De gemeente Purmerend en de Bovag plaatsen hiernaast nog wel wat kanttekeningen. De overige partijen spreken zich niet zo expliciet uit over hun voor- of afkeur betreffende de nieuwe wetgeving als geheel. De belangrijkste opmerkingen zijn dat de nieuwe wetgeving niet kan afdwingen dat alle tankwagens van een hittewerkende bekleding zullen worden voorzien. Brandweer Nederland spreekt hierover zijn zorgen uit.

De Bovag wijst erop dat in de beeldvorming ten onrechte het beeld is ontstaan dat LPG vanuit veiligheidsoogpunt een onverantwoorde brandstof is, terwijl het omgekeerde waar is, en geeft aan een communicatie-inspanning van de rijksoverheid richting gemeenten en de VNG op dit terrein te verwachten. De VNCI mist de argumentatie over de noodzaak om LPG nog rond stedelijke gebieden af te leveren.

Aanwezigheid hittewerende bekleding

Vier participanten wijzen erop dat de nieuwe regelgeving niet waterdicht kan waarborgen dat alle LPG tankwagens van hittewerende bekleding en een verbeterde vulslang zullen worden voorzien. Twee bedrijven wijzen erop dat de Safety Deal alleen op de Nederlandse tankwagens betrekking lijkt te hebben, buitenlandse vrachtwagens hoeven namelijk niet aan de nieuwe eisen te voldoen. De Brandweer geeft aan dat met name in de grensgebieden het zeker niet altijd het geval is dat tankwagens aan de hogere eisen voldoen. De VNCI meldt in het verlengde hiervan dat uit de stukken nog niet duidelijk is hoe de verplichting is geborgd dat alleen die tankwagens de LPG stations beleveren die voorzien zijn van hittewerende bekleding.

De brandweer voert voorts een casus aan waaruit blijkt dat, gelet op internationale vervoersregelgeving, de hittewerende bekleding niet juridisch afdwingbaar is en dat bedrijven die niet zijn aangesloten bij de LPG-sector die eerder het Convenant LPG autogas 2005 heeft getekend, niet verplicht zijn zich aan de safetydeal te houden. Zij geven het advies om verschillende veiligheidsafstanden te hanteren voor LPG-tankstations waarvan de bevoorrading wel plaatsvindt met LPG-tankwagens welke beschikken over een hitte werende bekleding of waarvan de losplaats van het LPG-tankstation wel is voorzien van een doelmatig delugesysteem, en voor LPG-stations die niet aan deze voorwaarden voldoen.

Tijdstip inwerkingtreding regelgeving

Vier participanten (een bedrijf, de gemeente Purmerend, een omgevingsdienst en de VVG) hebben opmerkingen betreffende het tijdstip van de inwerkingtreding van de nieuwe regelgeving. Een bedrijf merkt op dat de nieuwe regels ook een beperking betekenen van de mogelijkheden voor tankstations die jaren op deze wijziging hebben zitten wachten, en plannen hebben gemaakt die ze nu door extra regels niet kunnen realiseren. Dit bedrijf pleit dan ook voor het pas na 1 jaar inwerkingtreden van de effectafstanden. De gemeente Purmerend daarentegen heeft een probleem

met het feit dat oude bestemmingsplannen binnenkort verplicht moeten worden geactualiseerd ondanks dat deze een conserverend karakter hebben, en pleit daarom juist voor een snelle inwerkingtreding. De omgevingsdienst wijst erop dat de kan-bepaling in Artikel II verwarrend is, en dat ook uit de toelichting niet helder blijkt in welke situaties gekozen kan of mag worden voor de oude regeling. Dit kan bij bezwaar en beroep een rechtsonzekere situatie opleveren, en daarom pleit de omgevingsdienst voor het opnemen van strak overgangsrecht.

De VVG wijst er met nadruk op dat de ingangsdatum van deze aanpassing onlosmakelijk samenhangt met de nog van kracht te worden circulaire en de nog overeen te komen Safety Deal. De VVG gaat er dan ook vanuit dat eerst de Safety Deal wordt overeengekomen voor dat de beoogde aanpassing van de Revi van kracht wordt en het thans ter consultatie voorliggende concept uiteindelijk ongewijzigd van kracht wordt.

Overig

De VNCI is verbaasd dat in deze regeling wordt voorgesteld de afstanden van het Revi voor tankstations te verkleinen, terwijl voor de andere twee stoffen van de ketenstudies (ammoniak en chloor) een strak beleid geldt. De VNCI vindt dat het nieuwe beleid in deze regeling ongenueanceerd wordt toegepast. Met dat beleid wordt meer naar het effect gekeken, terwijl de uitwerking nog niet bekend is, en daarom acht de VNCI het prematuur om gemeenten nu al een mogelijkheid voor afweging te geven, terwijl het instrument daarvoor nog niet bekend is. De VNCI pleit dan ook voor een maatwerk aanpak voor LPG, toegespitst op de effecten van de stof zoals dat ook met ammoniak en chloor is gedaan.

Een bedrijf wijst erop dat als een tankstation de doorzet wil verhogen nu als extra toetsingscriteria de afstand (60 meter) genoemd in de effectcirculaire gaat gelden, en dat het niet duidelijk is waarom bij een toename van de doorzet, terwijl het risico afneemt de effectcirculaire als toetsingscriterium moet worden meegenomen.

De Bovag geeft aan dat het aangeboden toetsingskader zeker met de komst van de Omgevingswet in het vooruitzicht de nodige houvast biedt, maar waarschuwt ervoor dat ervaringen uit de praktijk ons leren dat vanwege oprukkende nieuwbouw in het verleden juist nieuwe externe veiligheidsrisico's kunnen ontstaan.

[Reactie ministerie van Infrastructuur en Milieu](#)

Hieronder wordt gereageerd op de ingekomen punten. Hoewel de voorgenomen aanpassing van de Revi centraal stond bij de internetconsultatie heeft een aantal respondenten gereageerd op de inhoud van de circulaire. Gelet op de samenhang hebben de reacties desalniettemin geleid tot enkele aanpassingen van de circulaire. In het hiernavolgende wordt dit, waar dit aan de orde, is aangegeven.

Algemeen

Voor zover positief wordt gereageerd op de aanpak, wordt dit als ondersteuning van het voorgenomen beleid gezien. De wens om tot snelle implementatie over te gaan onderstreept het urgente karakter daarvan.

In reactie op de aangegeven veiligheidswinst die met LPG geboekt is geldt dat deze tot uitdrukking komt in de kleinere risicocontouren. Deze zijn een weerspiegeling van de inspanningen van de sector. Het gebruik van LPG wordt dan ook, met onderhavige aanpak als verantwoord gezien.

Het is niet de intentie van de rijksoverheid is om met onderhavige aanpak de LPG-tankstations generiek uit de stedelijke gebieden te weren. Wel wordt in de circulaire de opmerking gemaakt dat met name de risico's van het vervoer in de bebouwde omgeving aandacht behoeft en dat vestiging in het buitengebied de voorkeur zou hebben. Daar wordt thans mee volstaan omdat de startsituatie een aanpassing van de Revi is, waarbij een algemeen veiligheidsbeleid geldt met als centraal punt de afstand tot bepaalde objecten.

Bij publicatie van de gewijzigde Revi, de circulaire en de Safety Deal zullen de gebruikelijke communicatiekanalen worden benut.

De aanwezigheid van hittewerende bekleding

De borging van de beleving met hittewerende bekleding is niet mogelijk omdat dit vanwege Europese (UNECE- en EU-)regelgeving niet toegestaan. Wel wordt door middel van de Safety Deal zoveel mogelijk zeker gesteld dat beleverd wordt met beklede tankwagens. Vastgesteld kan worden dat in de uitzonderingsgevallen waarbij met een onbekte tankwagen wordt beleverd, ten opzichte van bekleed belevaren er een afwijkend ongevalsscenario geldt: ingeval zich een plasbrand ontwikkelt kan in aanmerkelijk kortere tijd een warme BLEVE optreden. Dit kan zijn weerslag krijgen in de ruimtelijke ontwikkelingen rond het tankstation, afhankelijk van het belang dat de betrokken gemeente hier aan hecht. Op dit punt is voor de uitzonderingsgevallen een nuancering in de circulaire opgenomen.

In algemene zin wordt er evenwel van uitgegaan dat met een hittewerende bekleding bevoorrad wordt. De aanpak betekent niet dat het aan buitenlandse leveranciers verboden is om aan Nederlandse tankstations LPG te leveren. Dat zou immers, zoals aangegeven, in strijd zijn met Europese regelgeving. Omdat de hittewerende bekleding op de tankwagens niet juridisch afdwingbaar kan worden voorgeschreven wordt dit dan ook niet als eis geformuleerd en is er geen sprake van verschillende risicoafstanden. Voor de uitzonderingsgevallen waar de tankstations worden beleverd met tankwagens die niet zijn voorzien van een hittewerende bekleding (of er een delugesysteem aanwezig is op het tankstation), wordt het betreffende bevoegde gezag in overweging gegeven daarop, bijvoorbeeld in zijn ruimtelijk beleid een passend antwoord geven. Deze nuancering is, zoals aangegeven, in de circulaire opgenomen.

Tijdstip in werkingtreding regelgeving

Bevestigd wordt dat de aanpak inderdaad, zoals de VVG aangeeft, uit drie sporen bestaat, die onderling afhankelijk en onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn: De circulaire, de Safety Deal en de wijziging in de Revi. De aanpak is er op gericht de drie sporen tegelijkertijd van toepassing te laten zijn. De circulaire is op het moment van inwerkingtreding van de Revi-wijziging van toepassing. Dit houdt verband met de noodzaak om met name de oprukkende bebouwing in de nabijheid van het tankstation te beheersen vanaf het moment dat de risicocontouren rond de tankstations worden verkleind. Een overgangperiode van een jaar, zoals een inspreker

suggereert, zou op dit punt een lacune doen ontstaan met wellicht ongewenste ontwikkelingen tijdens die periode.

Waar gevraagd wordt om de “kan” bepaling in het overgangsrecht te vervangen door strakkere regelgeving wordt opgemerkt dat de gekozen formulering van het betreffende artikel keuzevrijheid geeft aan de gemeenten. Daarmee kan het bevoegd gezag inspelen op de concrete situatie. Opgemerkt wordt voorts dat ook bij een eerdere wijziging van de Revi, waar werd overgestapt op een andere rekenmethodiek, bij het overgangsrecht een keuzemogelijkheid is opgenomen. Zo hoeft bij lopende procedures niet opnieuw een risicoberekening uitgevoerd te worden als dit al gebeurd is, maar als men nog niet aan rekenen was toegekomen kan ook de nieuwe methodiek al gebruikt worden.

Overig

De reactie van de VNCI gaat terecht uit van een kleiner wordende risicocontour en de VNCI wijst op de stringente aanpak voor ammoniak en chloor. In aanvulling op de kleiner wordende risicocontour rond de LPG-tankstations geldt evenwel een effectgerichte benadering. Met name in de gebouwde omgeving kan dit juist grotere ruimtelijke beperkingen meebrengen, afhankelijk van enkele maatgevende ongevalsscenario's. Zo was bij een omzet kleiner dan 1.000 m³/jr in de oude situatie een risicocontour van 45 meter van toepassing. Daarbij zij opgemerkt dat voor de meeste LPG-tankstations in de gebouwde omgeving een dergelijke omzetbeperking geldt. Weliswaar verschuift de risicocontour van 45 meter naar 35 meter (voor omzetten tussen de 500 en 1000 m³/jr) of naar 25 meter voor een omzet kleiner dan 500m³/jr, echter zijn bij nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen waarbij bouwtitels uitgegeven worden voor bepaalde objecten de effectafstanden van 60 of 160 meter van toepassing. Daarmee wordt voor de LPG-tankstations het maatwerk geleverd waar juist de VNCI om pleit.

Een andere reactie wijst er op dat de verhoging van de doorzet gevolgen heeft voor het risico. Opgemerkt moet worden dat dit geen gevolg heeft voor de effectafstanden. Omdat de risicobenadering tot uitdrukking komt in de Revi, zou het inderdaad niet terecht zijn in die gevallen de effectafstanden van toepassing te laten zijn. De circulaire is in die zin aangepast. Waar aangegeven wordt dat de praktijk zal moeten leren of en hoe oprukkende bebouwing wordt beheerst geldt dat de circulaire aan het bevoegd gezag handvatten levert om dit te verwezenlijken.