



Regeling van de Minister voor Milieu en Wonen van 27 februari 2020, nr. IENW/BSK-2020/22376 tot wijziging van de Regeling externe veiligheid buisleidingen en de Regeling externe veiligheid inrichtingen (nieuwe versie softwareprogramma en bijbehorende handleiding risicoberekening)

De Minister voor Milieu en Wonen,

Gelet op artikel 13 van het Besluit externe veiligheid buisleidingen en artikel 15, eerste lid, van het Besluit externe veiligheid inrichtingen;

BESLUIT:

ARTIKEL I

Artikel 1 van de Regeling externe veiligheid buisleidingen wordt als volgt gewijzigd:

1. In de begripsbepaling 'Rekenmethodiek Bevb' wordt 'Handleiding Risicoberekeningen Bevb, versie nr. 2, uitgave 2014' vervangen door 'Handleiding Risicoberekeningen Bevb, versie nr. 3, uitgave 2019'.
2. In de begripsbepaling 'Safeti-NL' wordt 'versie nr. 6.54, uitgave 2010' vervangen door 'versie nr. 8, uitgave 2019'.

ARTIKEL II

Artikel 1 van de Regeling externe veiligheid inrichtingen wordt als volgt gewijzigd:

1. In onderdeel d wordt 'Handleiding Risicoberekeningen Bevi, versie nr. 3.3, uitgave 2015' vervangen door 'Handleiding Risicoberekeningen Bevi, versie nr. 4, uitgave 2019'.
2. In onderdeel m wordt 'Safeti-NL, versie nr. 6.54, uitgave 2009' vervangen door 'Safeti-NL versie nr. 8, uitgave 2019'.

ARTIKEL III

De Regeling externe veiligheid buisleidingen zoals deze gold op 31 maart 2020, blijft van toepassing op:

- a. de berekeningen die de exploitant in overeenstemming met artikel 7 van het Besluit externe veiligheid buisleidingen, heeft uitgevoerd voor een buisleiding die op 31 maart 2020 in overeenstemming met het bestemmingsplan werd gebruikt en voor zover het gebruik of de ligging van de buisleiding niet wijzigt; en
- b. het ontwerp van een besluit als bedoeld in artikel 11 van het Besluit externe veiligheid buisleidingen, dat voor 1 april 2020 ter inzage is gelegd; met dien verstande dat met instemming van de exploitant het nieuwe rekenprogramma kan worden toegepast.

ARTIKEL IV

De Regeling externe veiligheid inrichtingen zoals deze gold op 31 maart 2020, blijft van toepassing op:

- a. een aanvraag om een besluit als bedoeld in artikel 4, eerste tot en met vierde lid, in samenhang met artikel 15, eerste lid, van het Besluit externe veiligheid inrichtingen, die voor 1 april 2020 is ingediend; en
- b. een ontwerp van een besluit als bedoeld in artikel 5, eerste en tweede lid, in samenhang met artikel 16 van het Besluit externe veiligheid inrichtingen, dat voor 1 april 2020 ter inzage is gelegd; met dien verstande dat met instemming van de exploitant het nieuwe rekenprogramma kan worden toegepast.

ARTIKEL V

Deze regeling treedt in werking met ingang van 1 april 2020.



Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

*De Minister voor Milieu en Wonen,
S. van Veldhoven-van der Meer*



TOELICHTING

I. Algemeen

1. Inleiding

Met deze wijzigingsregeling wordt een nieuwe versie aangewezen van het rekenprogramma Safeti-NL en de bijbehorende nieuwe handleiding voor het berekenen van externe veiligheidsrisico's van inrichtingen en buisleidingen met gevaarlijke stoffen. De uitkomsten van de risicoberekeningen worden gebruikt bij vergunningverlening en besluiten op het gebied van de ruimtelijke ordening.

2. Wijziging

Het rekenprogramma Safeti-NL is indertijd ontwikkeld door het Noorse adviesbureau DNV (nu DNVGL). De huidige versie, 6.54, is zowel technisch als inhoudelijk verouderd. De nieuwe versie van Safeti-NL, versie 8, biedt mogelijkheden om gegevens uit wetenschappelijk onderzoek in meer detail te verwerken in de risicoberekeningen dan in de huidige versie 6.54. Als beheerder van het rekenprogramma heeft het Rijkinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) daarom geadviseerd over te gaan op de nieuwe versie. Inhoudelijk bevat de nieuwe versie meer dan 40 modelverbeteringen, onder meer op het gebied van het uitstromen of verspreiden van een gevaarlijke stof. Sommige oude modellen zijn geheel vervangen door nieuwe. De verbeteringen zijn beschreven in RIVM-rapport 2018-0039 (www.rivm.nl). Het geactualiseerde rekenprogramma is sinds het najaar van 2018 beschikbaar via de website van het RIVM.

Technisch gezien is de belangrijkste tekortkoming van het oude rekenprogramma dat versie 6.54 niet wordt ondersteund voor besturingssysteem Windows 8 en Windows 10. Daardoor ervaren gebruikers steeds vaker installatieproblemen. Ook werkt het programma mogelijk niet meer met toekomstige versies van Windows. Een andere tekortkoming van versie 6.54 is dat actuele ICT-mogelijkheden die de rekencapaciteit ten goede komen, niet beschikbaar zijn.

In gebieden rond een risicovolle activiteit met een hoger risico dan één op de miljoen per jaar, gelden op grond van het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi) en het Besluit externe veiligheid buisleidingen (Bevb) ruimtelijke beperkingen. In die gebieden zijn geen kwetsbare objecten toegestaan. Met de nieuwe versie van het rekenprogramma kunnen de uitkomsten van risicoberekeningen en de gebieden waarvoor ruimtelijke beperkingen gelden veranderen. Dit heeft gevolgen voor nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen in de omgeving van een risicovolle activiteit. De aard en omvang van de verschillen in uitkomsten en de ruimtelijke consequenties daarvan zijn beschreven in het rapport Consequentieonderzoek SAFETI-NL 8: Verschillen in uitkomsten ten opzichte van SAFETI-NL 6.54 en impact daarvan (RIVM rapport 2018-0040, www.rivm.nl). Op de conclusies van dit rapport wordt hieronder ingegaan.

Inrichtingen

Het RIVM heeft voor 149 situaties onderzocht wat de invoering van Safeti-NL versie 8 betekent voor inrichtingen en hun omgeving. In twee op de drie onderzochte situaties wordt het gebied met ruimtelijke beperkingen kleiner. In de overige situaties wordt het gebied groter. In die gevallen zou er onder omstandigheden aanleiding kunnen zijn voor het treffen van risico beperkende maatregelen door inrichtingen of lokale overheden. In twee van de 149 door het RIVM onderzochte situaties was dit mogelijk het geval. Het onderzoek is uitgevoerd in samenwerking met inrichtingen en omgevingsdiensten. Daarnaast heeft de DCMR Milieudienst Rijnmond aanvullend onderzoek gedaan naar de mogelijke gevolgen van invoering van het herziene rekenprogramma. Deze aanvullende consequentie-analyse is uitgevoerd bij 42 bedrijven waarvan de contour van het plaatsgebonden risico van één op de miljoen per jaar dichtbij kwetsbare objecten ligt. In het onderzoek is slechts één situatie gevonden waarin mogelijk aanleiding is voor het treffen van risico beperkende maatregelen. De invoering van het herziene rekenprogramma kan in dit licht ook rekenen op de steun van de DCMR.

Bij wijziging van een inrichting (vergunningaanvraag) waarvoor het risico moet worden berekend of bij het toelaten van ontwikkelingen in de omgeving van een zodanige inrichting wordt een berekening gemaakt met de nieuwe versie van het rekenprogramma. Als bij berekening van het plaatsgebonden risico met toepassing van de nieuwe versie van de software in verband met een nieuwe vergunningaanvraag voor een bestaande inrichting blijkt dat het risico voor kwetsbare objecten of geprojecteerde kwetsbare objecten hoger is dan één op de miljoen per jaar, moet het bevoegd gezag maatregelen voorschrijven waarmee aan de grenswaarde voor het plaatsgebonden risico wordt voldaan. In geval van een wijziging van het bestemmingsplan (ontwikkelingen in de omgeving) biedt artikel 8, derde lid, van het Besluit externe veiligheid inrichtingen een gemeente de mogelijkheid om gedurende ten hoogste drie jaar af te wijken van de grenswaarde, op voorwaarde dat gewaarborgd is dat binnen drie



jaar na de vaststelling van het bestemmingsplan aan de grenswaarde wordt voldaan. Daartoe zullen in het bestemmingsplan voorschriften moeten worden opgenomen of zal de omgevingsvergunning moeten worden aangepast.

In samenhang met de nieuwe versie van de software is ook de Handleiding Risicoberekeningen Bevi geactualiseerd.

Buisleidingen

Voor buisleidingen brengt deze regeling geen inhoudelijke wijziging mee. De buisleidingen voor aardgas en aardolieproducten zijn van 1 januari 2011 tot 1 januari 2016 ruimtelijk ingepast in bestemmingsplannen rekening houdend met de wettelijke risicocontouren. De buisleidingen met andere gevaarlijke stoffen zijn tussen 1 juli 2014 en 1 juli 2019 ruimtelijk ingepast in bestemmingsplannen rekening houdend met de wettelijke risicocontouren. Risicocontouren berekend met de nieuwe wettelijke software Safeti-NL, versie 8, zijn uitsluitend van toepassing op nieuwe situaties waarin buisleidingen nieuw worden aangelegd, of wijzigingen aan de buisleiding met een hoger risico tot gevolg of bij ontwikkelingen in de omgeving van de buisleiding.

Naast de nieuwe versie van de software is ook de Handleiding Risicoberekeningen Bevb geactualiseerd. In de Handleiding is onder meer ingegaan op nieuwe keuzemogelijkheden in de software, zoals voor het zogeheten kratermodel. Dit is een model, specifiek voor ondergrondse buisleidingen, dat rekening houdt met de luchtinmenging in de krater die ontstaat bij de uitstroming van de stof onder druk uit de leiding. In Safeti-NL, versie 6.54, was geen kratermodel opgenomen. Voor aardgas was in het rekenmodel PIPESAFE van de aardgassector wel een kratermodel opgenomen. Het kratermodel voor aardgas wordt toegepast in het wettelijk voorgeschreven rekenprogramma CAROLA voor aardgastransportleidingen. Dit kratermodel is vanaf 1 juli 2014 ook toegepast voor waterstof, omdat waterstof ook als een gas getransporteerd wordt en ingeschat werd dat de kratervorming vergelijkbaar is met die voor aardgas. Het kratermodel is vanaf 1 juli 2014 niet toegepast op andere gevaarlijke stoffen, omdat er onvoldoende gegevens beschikbaar waren over het toepassen van het kratermodel voor deze stoffen.

In Safeti-NL versie 8 is een kratermodel opgenomen. Zoals hiervoor is aangegeven, wordt dit kratermodel toegepast voor aardgas en waterstof. Naar inschatting van het RIVM is dit model ook toepasbaar voor andere gevaarlijke stoffen dan aardgas en waterstof. Het RIVM heeft een verkennend onderzoek gedaan naar de mogelijke gevolgen van het in algemene zin voorschrijven van de geactualiseerde versie van Safeti-NL. Daaruit blijkt dat het toepassen van met name het kratermodel op andere gevaarlijke stoffen dan aardgas en waterstof tot aanzienlijk grotere risicocontouren en invloedsgebieden of aandachtsgebieden leidt. De andere modelwijzigingen geven relatief beperkte wijzigingen van risicocontouren. De toepassing van het kratermodel voor andere gevaarlijke stoffen dan aardgas en waterstof is om de hierna te noemen reden niet wettelijk voorgeschreven.

De inpassing van bestaande buisleidingen in bestemmingsplannen is op grond van artikel 19 van het Bevb gerealiseerd op 1 juli 2019. Bij deze ruimtelijke inpassing is op basis van de inzichten van toen alleen rekening gehouden met een kratermodel voor aardgas en waterstof. In het belang van de rechtszekerheid is het niet wenselijk dat een gewijzigde wetenschappelijke inschatting van het voorkomen van een krater bij het vrijkomen van andere gevaarlijke stoffen leidt tot een ingrijpende wijziging van de recente ruimtelijke inpassing van buisleidingen. Wel is het mogelijk dat de exploitant uit een oogpunt van voorzorg en in overleg met het bevoegd gezag rekening houdt met de genoemde gewijzigde wetenschappelijke inschatting met betrekking tot het voorkomen van een krater.

3. Gevolgen

Administratieve lasten

Deze wijziging heeft geen gevolgen voor de omvang van de administratieve lasten van een aanvraag voor een omgevingsvergunning. Het toepassen van het herziene rekenprogramma past in het reguliere traject van vergunningverlening.

Effecten voor het bedrijfsleven

Deze wijziging brengt geen significante effecten voor het bedrijfsleven teweeg. Uit het hierboven genoemde onderzoek naar de consequenties van het herziene rekenprogramma blijkt dat de gevolgen voor het bedrijfsleven beperkt zijn.

Voor inrichtingen en buisleidingen geldt dat nieuwe berekeningen alleen verplicht zijn voor nieuwe situaties (aanvraag omgevingsvergunning; een bestemmingsplan dat nieuwe ontwikkelingen toelaat in de omgeving van een inrichting of buisleiding met externe veiligheidsrisico's of dat voorziet in de aanleg van een buisleiding). Voor Seveso-inrichtingen die een veiligheidsrapport moeten indienen geldt het geactualiseerde rekenprogramma bij de eerstvolgende actualisering van het rapport.



Een wijziging van de contour van het plaatsgebonden risico zal veelal blijken uit een berekening bij een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een wijziging van de inrichting of bij een revisievergunning. Op grond van artikel 2.30 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht beziet het bevoegd gezag regelmatig of de voorschriften die aan een omgevingsvergunning zijn verbonden, nog toereikend zijn gezien de ontwikkelingen op het gebied van de technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu en de ontwikkelingen met betrekking tot de kwaliteit van het milieu. Daarbij zal het bevoegd gezag ook voor de vraag kunnen komen te staan of de kosten die de exploitant moet maken om in geval van een overschrijding aan de grenswaarde te voldoen, redelijkerwijs voor diens rekening behoren te blijven. In paragraaf 16 van de nota van toelichting bij het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Stb. 2004, 250) is uitgebreid ingegaan op het juridische kader voor de vergoeding van schade die voortvloeit uit een aanscherping van de vergunning om een overschrijding van de grenswaarde voor het plaatsgebonden risico teniet te doen. Met de Invoeringswet Omgevingswet wordt een Hoofdstuk 15 Schade, ingevoegd in de Omgevingswet. Paragraaf 5.1 bevat een regeling voor nadeelcompensatie. Voor een toelichting wordt verwezen naar de memorie van toelichting bij de Invoeringswet (kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 3, p. 17 e.v. en p. 224 e.v. – toelichting op artikel ES).

Voor buisleidingen kunnen eventuele wijzigingen van de risicocontour en eventuele noodzakelijke maatregelen worden meegewogen in de planvorming.

Lasten voor de overheid

Uit het hierboven genoemde onderzoek naar de consequenties van het herziene rekenprogramma blijkt dat de gevolgen voor het bevoegd gezag beperkt zijn.

Effecten voor het milieu

Met het herziene rekenprogramma voldoet een berekening van de externe veiligheidsrisico's aan de actuele inzichten daaromtrent. Dit komt de actualiteit en vlotte toepasbaarheid van de regelgeving op het gebied van externe veiligheid en een uit dat oogpunt evenwichtige ruimtelijke ordening ten goede.

4. Consultatie

Het voornemen voor de onderhavige wijziging is voorgelegd aan de Koninklijke Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie en de Vereniging van Leidingeigenaren in Nederland (VELIN). De VELIN heeft bezwaar gemaakt tegen de toepassing van het kratermodel voor andere stoffen dan aardgas en waterstof. Aan dat bezwaar is met deze regeling (Safeti-NL versie 8 en Handleiding Risicoberekeningen Bevb versie 3) tegemoet gekomen. De wijziging kan daarmee op instemming rekenen van het betrokken bedrijfsleven.

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft aandacht gevraagd voor gevallen waarin het plaatsgebonden risico van een bestaande inrichting na herberekening los van een wijziging van de inrichting hoger blijkt te zijn dan één op de miljoen per jaar voor een kwetsbaar of geprojecteerd kwetsbaar object. Naar aanleiding van deze opmerking is paragraaf 3 van de toelichting, waar wordt ingegaan op de effecten voor het bedrijfsleven, aangevuld met een verwijzing naar paragraaf 16 van de nota van toelichting bij het Besluit externe veiligheid inrichtingen.

Tevens heeft de VNG gevraagd het overgangsrecht voor inrichtingen zodanig vorm te geven dat het mogelijk is om ook bij een aanvraag om een omgevingsvergunning die voor 1 april 2020 is ingediend of bij een ontwerpbesluit dat voor die datum ter inzage is gelegd Safeti-NL, versie 8, toe te passen. In verband met het overgangsrecht kan het nieuwe rekenprogramma alleen na instemming van de exploitant bij wijze van anticipatie worden toegepast.

Daarnaast heeft de VNG aandacht gevraagd voor het overgangsrecht voor bestaande buisleidingen waarvan de bestemming opnieuw wordt vastgelegd.

Uit artikel III, onder a, volgt dat de exploitant van een al ruimtelijk ingepaste buisleiding, voor zover het gebruik of de ligging daarvan niet verandert, geen nieuwe berekening hoeft uit te voeren. Uit artikel III, onder b, volgt dat toepassing van het geactualiseerde rekenprogramma alleen verplicht is voor een bestemmingsplan op grond waarvan nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen in de omgeving van een bestaande buisleiding worden toegelaten of de aanleg van een buisleiding wordt toegelaten en waarvan het ontwerp op of na 1 april 2020 ter inzage is gelegd. Dit betekent dat een bestaande buisleiding waarvan de bestemming op of na 1 april 2020 opnieuw in het bestemmingsplan wordt vastgelegd zonder dat het gebruik of de ligging ervan verandert, niet met het nieuwe rekenprogramma hoeft te worden doorgerekend.

Er is van afgezien de aanduiding van het versienummer van het rekenprogramma en de bijbehorende handleiding(en) verder te detailleren. Met deze wijze van verwijzen worden verdere ontwikkelingen



(additionele functionaliteit, zonder dat de uitkomsten van de risicoberekening wijzigen) mogelijk gemaakt zonder dat daarvoor een aanpassing van de regeling nodig is.

De regeling is voorgelegd aan het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR). ATR deelt de analyse dat er naar verwachting geen omvangrijke gevolgen zijn voor de regeldruk en heeft om die reden geen formeel advies uitgebracht over het voorstel.

5. Notificatie

Deze wijziging is technisch genotificeerd (2019/0534/NL). De *standstill*-termijn is op 3 februari 2020 verstreken. Naar aanleiding van de notificatie zijn geen opmerkingen ontvangen.

6. Inwerkingtreding

Deze regeling treedt op 1 april 2020 in werking. Er wordt afgeweken van de bekendmakingstermijn van drie maanden voor de inwerkingtreding van de regeling, omdat in de praktijk al met Safeti-NL versie 8 wordt gewerkt.

II. Artikelsgewijs

Artikelen I en II

De begripsbepaling 'Handleiding Risicoberekeningen' in de Regeling externe veiligheid buisleidingen en de Regeling externe veiligheid inrichtingen is aangepast aan de nieuwe versie van de software. De handleidingen zijn aangepast in verband met het actualiseren van het rekenprogramma Safeti-NL, zoals toegelicht in het algemeen deel van deze toelichting. De begripsbepaling 'Safeti-NL' is in beide regelingen aangepast in verband met het verschijnen van een nieuwe versie van het rekenprogramma Safeti-NL.

Artikel III

Onder a

In artikel 7 van het Besluit externe veiligheid buisleidingen is geregeld dat de exploitant op basis van actuele en authentieke gegevens berekeningen van het plaatsgebonden en het groepsrisico voorhanden moet hebben, uitgevoerd volgens bij regeling van Onze Minister gestelde regels. Hij moet deze gegevens op verzoek van het bevoegd gezag verstrekken ten behoeve van de in artikel 11 van dat besluit genoemde ruimtelijke besluiten.

Dit onderdeel a voorkomt dat een exploitant voor een overeenkomstig het bestemmingsplan in werking zijnde buisleiding een nieuwe berekening van het risico met Safeti-NL, versie 8, moet uitvoeren. Dat is pas aan de orde bij een wijziging van een parameter, zoals ligging van de buisleiding of het gebruik ervan (aard van de stof of druk), die bij de eerdere berekening op basis van versie 6.54 is gehanteerd.

Onder b

Voor de toepassing van de nieuwe versie van Safeti-NL en de Handleiding Risicoberekeningen is een overgangsbepaling opgenomen met het oog op lopende procedures voor de vaststelling van ruimtelijke besluiten. Het gaat hier om bestemmingplannen op grond waarvan de aanleg van een buisleiding of de aanleg, bouw of vestiging van een kwetsbaar of beperkt kwetsbaar object bij een buisleiding wordt toegelaten. Daarnaast gaat het om bestemmingsplannen op grond waarvan de aanleg, bouw of vestiging van een risicoverhogend object wordt toegelaten in de directe omgeving van de buisleiding en om omgevingsvergunningen waarbij van het bestemmingsplan wordt afgeweken.

Onderdeel b houdt in dat voor lopende procedures niet opnieuw hoeft te worden gerekend met de geactualiseerde versie van Safeti-NL.

Als voor 1 oktober 2019 een ontwerp van een ruimtelijke ordeningsbesluit ter inzage is gelegd, mag de procedure worden afgerond op basis van de versie van Safeti-NL en de Handleiding Risicoberekeningen zoals deze golden voor de inwerkingtreding van de onderhavige regeling (Safeti-NL, versie 6.54, uitgave 2010, en de Handleiding Risicoberekeningen, versie nr. 2, uitgave 2014).

Dit artikel laat onverlet dat het bevoegd gezag en de exploitant overeen kunnen komen de nieuwe toe te passen.



Artikel IV

Op dezelfde wijze als voor buisleidingen is voor het berekenen van de externe veiligheidsrisico's van een inrichting voorzien in een overgangsbepaling voor lopende procedures. Het gaat hierbij om het verlenen van een omgevingsvergunning voor een inrichting met gevaarlijke stoffen waarop het Besluit externe veiligheid inrichtingen van toepassing is en om besluiten op het gebied van de ruimtelijke ordening die betrekking hebben op de omgeving van een zodanige inrichting. Als voor 1 oktober 2019 een aanvraag om een omgevingsvergunning is ingediend, of een ontwerp van een ruimtelijke ordeningsbesluit ter inzage is gelegd, hoeft niet opnieuw gerekend te worden, maar kunnen deze procedures worden afgerond op basis van de versie van Safeti-NL en de Handleiding Risicoberekeningen zoals deze golden voor de inwerkingtreding van de onderhavige regeling (Safeti-NL, versie 6.54, uitgave 2009, en de Handleiding Risicoberekeningen, versie 3.3, uitgave 2015). Ook hier geldt de mogelijkheid om te anticiperen op de inwerkingtreding van deze regeling als de exploitant daarmee instemt.

*De Minister voor Milieu en Wonen,
S. van Veldhoven-van der Meer*