

<b>Status</b>	<b>Datum vergadering Gedeputeerde Staten</b>	<b>Eindtermijn</b>
Openbaar	5 december 2023	n.v.t.

### Onderwerp

Beleidsregels externe veiligheid conform de Omgevingswet

### Advies

1. Vast te stellen de *Beleidsregel groepsrisicoverantwoording bij provinciale omgevingsvergunningen voor milieubelastende activiteiten*.
2. Vast te stellen de *Beleidsregel groepsrisicoverantwoording bij provinciale projectbesluiten*.
3. Vast te stellen de GS-brief aan Provinciale Staten over de twee beleidsregels externe veiligheid conform de Omgevingswet.
4. Vast te stellen de publiekssamenvatting van het besluit tot vaststelling van de twee beleidsregels externe veiligheid conform de Omgevingswet.
5. Te bepalen dat *Beleidsregel groepsrisicoverantwoording bij provinciale omgevingsvergunningen voor milieubelastende activiteiten* bekendgemaakt wordt in het Provinciaal blad.
6. Te bepalen dat *Beleidsregel groepsrisicoverantwoording bij provinciale projectbesluiten* bekendgemaakt wordt in het Provinciaal blad.

### Besluit GS

Vastgesteld conform advies

### Bijlagen

1. Beleidsregel groepsrisicoverantwoording bij provinciale omgevingsvergunningen voor milieubelastende activiteiten
2. Beleidsregel groepsrisicoverantwoording bij provinciale projectbesluiten
3. GS-brief aan Provinciale Staten ter informatie over de twee vastgestelde beleidsregels externe veiligheid conform de Omgevingswet. In toevoeging op de bijgevoegde beleidsregels (bijlagen bij de GS-brief) is een aanvullende bijlage bijgevoegd met een overzicht van de veranderingen tussen de huidige en toekomstige beleidsregels externe veiligheid, gepresenteerd in de vorm van een 'was-woord'-tabel.

## 1 Toelichting voor het College

### Doel van de twee beleidsregels externe veiligheid

Dit GS-voorstel en besluit omvatten twee beleidsregels met betrekking tot externe veiligheid:

1. *Beleidsregel groepsrisicoverantwoording bij provinciale omgevingsvergunningen voor milieubelastende activiteiten*
2. *Beleidsregel groepsrisicoverantwoording bij provinciale projectbesluiten*

Bestuursorganen stellen beleidsregels vast om vooraf duidelijkheid te bieden over de toepassing van hun beslissingsbevoegdheid, inclusief het afwegen van belangen en interpreteren van wettelijke voorschriften. Onder de Omgevingswet worden beleidsregels ingezet om specifieke aspecten van het omgevingsbeleid te regelen en te sturen, wat bijdraagt aan transparantie en consistentie in de uitvoering ervan.

De twee beleidsregels externe veiligheid stellen kaders voor de groepsrisicoverantwoording bij provinciale vergunningverlening en bij provinciale projectbesluiten die verband houden met externe veiligheidsrisico's. Groepsrisicoverantwoording omvat het toelichten en onderbouwen van het groepsrisico<sup>1</sup> in situaties waar risicovolle activiteiten samengaan met groepen mensen. De beleidsregels verduidelijken hoe gedeputeerde staten bij vergunningverlening en bij projectbesluiten het groepsrisico beoordelen en hoe risicoreducerende maatregelen worden vastgesteld.

Het doel van deze beleidsregels is om tot weloverwogen besluitvorming te komen, waarbij externe veiligheid integraal wordt meegewogen. Beide beleidsregels dragen bij aan het bredere doel, zoals vastgelegd in de Zuid-Hollandse Omgevingsvisie: het voorkómen van een groot aantal slachtoffers bij incidenten met gevaarlijke stoffen, windturbines of vliegtuigongelukken.

### Externe Veiligheid & de Zuid-Hollandse Omgevingsvisie

Externe veiligheidsrisico's vergroten de kans op onmiddellijke overlijden van personen die zich bevinden in de omgeving van een activiteit met gevaarlijke stoffen (op- en overslag, productie gebruik, verwerking en transport van gevaarlijke stoffen), een luchthaven of windturbine(s). In de provinciale Omgevingsvisie heeft Zuid-Holland externe veiligheid als provinciaal belang aangemerkt. Het hoofddoel is een veiliger Zuid-Holland. Hieraan wordt bijgedragen door het minimaliseren van externe veiligheidsrisico's.

### Intrekking huidige beleidsregels en de inwerkingtreding van de twee beleidsregels externe veiligheid conform de Omgevingswet

De huidige beleidsregels voor externe veiligheid, de *Beleidsregel externe veiligheid groepsrisicoverantwoording voor provinciale omgevingsvergunningen*<sup>2</sup> uit 2014 en de *Beleidsregel groepsrisicoverantwoording in inpassingsplannen*<sup>3</sup> uit 2015, worden ingetrokken met de inwerkingtreding van de twee nieuwe beleidsregels conform de Omgevingswet. De nieuwe beleidsregels zullen op 1 januari 2024 in werking treden, gelijktijdig met de Omgevingswet. De huidige beleidsregels zijn gebaseerd op de huidige bestaande wetgeving voor externe veiligheid en verliezen hun wettelijke grondslag met de invoering van de Omgevingswet.

---

<sup>1</sup> Het groepsrisico vertegenwoordigt de kans op overlijden van een groep van tien of meer personen als rechtstreeks gevolg van een ongewoon voorval veroorzaakt door een activiteit met externe veiligheidsrisico's.

<sup>2</sup> Besluit van [Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland van 17 december 2014, pzh-2013-451059199](#), een beleidsregel over de invulling van de groepsrisicoverantwoording in de omgevingsvergunning.

<sup>3</sup> Besluit van [Provinciale Staten van Zuid-Holland van 4 maart 2015, nummer 6773](#), een beleidsregel over de wijze van invulling van de groepsrisicoverantwoording in externe veiligheid wetgeving.

### **Beleidsneutrale overgang van de beleidsregels met minimale verschillen**

De overgang naar de Omgevingswet verloopt beleidsneutraal met minimale verschillen in de beleidsregels. De toekomstige beleidsregels behouden groepsrisicoberekeningen en toetsing aan een referentiewaarde (de genaamde oriëntatiewaarde<sup>4</sup>), passen ze zich wel aan aan de nieuwe benadering van het groepsrisico onder de Omgevingswet.

De Omgevingswet introduceert een andere benadering van het groepsrisico dan de huidige wetgeving voor externe veiligheid. Huidige regelgeving vereist een zo kwantitatief mogelijke benadering van het groepsrisico (een groepsrisicoberekening) met toetsing aan een wettelijk vastgestelde oriëntatiewaarde (referentiewaarde). Enkel niet kwantificeerbare aspecten dienen aangevuld met een kwalitatieve verantwoording. De Omgevingswet verplicht echter 'rekening te houden met' het groepsrisico, met een voorkeur voor enkel de kwalitatieve benadering. Hoewel onder de Omgevingswet een groepsrisicoberekening nog mogelijk is, het vereist beleidsontwikkeling door het bevoegd gezag beleid om te beschrijven wat dit inhoudt en wat de oriëntatiewaarde betekent.

Vanwege de veranderde benadering van het groepsrisico onder de Omgevingswet, kan niet worden gesproken van een volledig beleidsneutrale overgang van de beleidsregels. De minimale verschillen tussen huidige en toekomstige beleidsregels hebben geen negatieve invloed op de veiligheid van inwoners in Zuid-Holland, en het vastgestelde doel in de Omgevingsvisie blijft onveranderd nagestreefd.

### **Op hoofdlijnen: de kwalitatieve benadering vs de kwantitatieve benadering van het groepsrisico**

Kwalitatieve benadering van het groepsrisico:

- Beschrijft potentiële risico's zonder kwantificering. Dit omvat risicoscenario's en de mogelijke gevolgen voor de omgeving en omwonenden. Brand-, explosie- en gifwolkaandachtsgebieden<sup>5</sup> uit de Omgevingswet, dienen als leidraad voor de scenarioschets.
- Beschrijft veiligheidsmaatregelen met de nadruk op handelingsperspectief van omwonenden. Dit omvat niet-kwantificeerbare aspecten, zoals risicocommunicatie en vluchtmogelijkheden.
- Wordt als subjectiever en minder gestandaardiseerd beschouwd; vaak afhankelijk van professionele expertise voor de risicobeoordeling, voor het bepalen wat aanvaardbaar risico is, en voor het bepalen welke maatregelen de ontwikkeling 'veilig genoeg' maken.

Kwantitatieve benadering van het groepsrisico:

- Legt de nadruk op meetbare gegevens, waarbij wiskundige modellen worden gebruikt om de waarschijnlijkheid en impact van risico-scenario's te berekenen. Dit biedt inzicht in de meest kritieke scenario's en biedt locatie-specifiek inzicht (bijvoorbeeld het effect van het verplaatsen van de ammoniaktankopslag 3 meter verder op het industrieterrein, op het groepsrisico; oftewel het effect op de kans van meer dan tien dodelijke slachtoffers).
- Kwantificeert veiligheidsmaatregelen, waardoor de effectiviteit van deze maatregelen kan worden berekend en onderbouwd.
- Wordt als objectiever beschouwd; hoewel wiskundige formules en modellen ook subjectief ingegeven zijn. Daarnaast bevordert het standaardisatie en uniformiteit in risicobeoordelingen.

---

<sup>4</sup> De oriëntatiewaarde is een referentiewaarde waaraan het groepsrisico wordt beoordeeld. Het wordt grafisch weergegeven als een lijn. Deze lijn geeft de kans op ongevallen met tien of meer dodelijke slachtoffers per jaar aan. De oriëntatiewaarde is afhankelijk van het aantal mogelijke slachtoffers; met andere woorden, een hoger aantal mogelijke slachtoffers vereist een kleinere kans daarop, en omgekeerd.

<sup>5</sup> De Omgevingswet introduceert aandachtsgebieden. Aandachtsgebieden zijn de maximale effectgebieden aangeven voor een brand, explosie, of gifwolk in de nabijheid van een risicovolle milieubelastende activiteit. Deze gebieden en hun omvang zijn afgestemd op de specifieke risicovolle activiteit.

De combinatie van beide benaderingen zorgt voor een vollediger beeld van risico's en maatregelen. De kwalitatieve benadering verschaft inzicht in niet-kwantificeerbare aspecten, terwijl de kwantitatieve benadering meetbare referenties biedt voor de onderbouwing van veiligheidsmaatregelen en het bereiken van meetbare doelen voor risicoreductie.

Zowel de huidige als toekomstige beleidsregels externe veiligheid vereisen een kwalitatieve als kwantitatieve benadering van het groepsrisico, met de eis dat risico's en maatregelen zo kwantitatief mogelijk onderbouwd worden (middels een groepsrisicoberekening). Indien kwantificering niet mogelijk is, wordt kwalitatieve onderbouwing aanvaard. De toekomstige beleidsregels introduceren ook criteria voor situaties waarin alleen een kwalitatieve benadering volstaat; namelijk in situaties wanneer met zekerheid kan worden uitgesloten dat het groepsrisico de referentiewaarde zal overschrijden. Deze criteria en situaties zijn beschreven in de toekomstige beleidsregels.

#### **Belang van groepsrisicoberekeningen en toetsing aan een referentiewaarde (de oriëntatiewaarde)**

Onder de Omgevingswet verdwijnt de verplichte groepsrisicoberekening, maar het blijft mogelijk mits het bevoegd gezag beleid hiervoor ontwikkelt. Voor Zuid-Holland is het van cruciaal belang om groepsrisicoberekeningen uit te voeren, vanwege de hoge bevolkingsdichtheid en hoge industrialisatie, wat resulteert in verhoogde externe veiligheidsrisico's. Groepsrisicoberekeningen en de oriëntatiewaarde verschaffen verbeterd inzicht in risico's, hun oorzaken en de effectiviteit van veiligheidsmaatregelen. Dit draagt bij aan weloverwogen en goed onderbouwde besluiten met betrekking tot vergunningverlening, projectbesluiten en veiligheidsmaatregelen. Kortom, het besluit voor een beleidsneutrale overgang van provinciaal extern veiligheidsbeleid met behoud van groepsrisicoberekeningen en toetsing aan een referentiewaarde (de oriëntatiewaarde) is verantwoord en bovendien ook toegestaan onder de Omgevingswet.

#### **De belangrijkste verschillen tussen de huidige en toekomstige beleidsregels**

De huidige beleidsregels verwijzen alleen naar wet- en regelgeving zonder expliciete definities voor groepsrisico, oriëntatiewaarde, of groepsrisicoberekening. In tegenstelling hiermee bevatten de toekomstige beleidsregels conform de Omgevingswet expliciete definities, en geven ze criteria wanneer een kwantitatieve groepsrisicobeoordeling is vereist of wanneer een kwalitatieve benadering volstaat. Hiermee wordt voldaan aan de Omgevingswet en haar voorkeur een kwalitatieve benadering van het groepsrisico. De situaties waarbij zeker is dat het groepsrisico de referentiewaarde niet zal overschrijden, volstaat een kwalitatieve benadering. Deze situaties zijn beschreven in de toekomstige beleidsregels.

Beide beleidsregels volgen een 'getrapte principe' voor de groepsrisicoverantwoording, beginnende met basisvereisten. Hierin zijn ook vereisten opgenomen voor de kwalitatieve benadering, zoals het inwinnen van advies over bijvoorbeeld rampbestrijding bij de veiligheidsregio. De huidige beleidsregels bevatten aanvullende eisen en maatregelen bij *benadering* én overschrijding van de referentiewaarde. In tegenstelling hiermee gelden in de toekomstige beleidsregels alleen aanvullende vereisten bij de overschrijding van de referentiewaarde. Dit is gebaseerd op de proportionaliteit in relatie tot het risico, zoals beoogd in de Omgevingswet.

#### **Bestuurlijke afweging bij groepsrisicoverantwoording in de twee beleidsregels**

Het 'getrapte principe' in beide beleidsregels eindigt met een bestuurlijke afweging. Een bestuurlijke afweging is alleen vereist wanneer alle stappen uit het 'getrapte principe' met aanvullende vereisten en risicoreducerende maatregelen niet voldoende zijn om het groepsrisico onder de referentiewaarde brengen (of wanneer het groepsrisico verder toeneemt in een situatie waarin een

verhoogd groepsrisico al bestaat). Het bevoegd gezag (GS) moet dan beslissen over de aanvaardbaarheid van de ontwikkeling, gezien de potentiële risico's. Het bevoegd gezag kan een verhoogd groepsrisico (groepsrisico boven de referentiewaarde) aanvaarden vanwege andere belangen, zoals duurzaamheidstransities, bereikbaarheid of economisch belang. Het doel van de beleidsregels is niet om ontwikkelingen te voorkómen, maar om weloverwogen besluitvorming te bevorderen waarbij (externe) veiligheid integraal wordt meegewogen.

Een bestuurlijke afweging betekent praktisch:

1. *Beleidsregel groepsrisicoverantwoording bij provinciale omgevingsvergunningen voor milieubelastende activiteiten*: Wanneer uit de herbeoordeling van het groepsrisico (i.e. na alle stappen van het getrapte principe) aangeeft de referentiewaarde nog steeds wordt overschreden, wordt het advies van de omgevingsdienst besproken tijdens het PO en daarna in Gedeputeerde Staten. Het besluit wordt vervolgens genomen door de omgevingsdienst. Deze regeling is opgenomen in de mandaatbesluiten voor de omgevingsdiensten.
2. *Beleidsregel groepsrisicoverantwoording bij provinciale projectbesluiten*: Wanneer herbeoordeling van het groepsrisico aangeeft de referentiewaarde nog steeds wordt overschreden, wordt de groepsrisicoverantwoording opgenomen als beslispoint in het voorstel dat wordt voorgelegd aan Gedeputeerde Staten voor de besluitvorming over het projectbesluit.

Historisch gezien is een bestuurlijke afweging zelden (zo niet nooit) voorgekomen en wordt verwacht dat dit op korte termijn zo blijft. Op langere termijn kan dit veranderen door bevolkingsgroei, energietransitie, industrialisatie en andere (ruimtelijke) ontwikkelingen, waardoor het lastiger wordt om het groepsrisico met aanvullende vereisten en maatregelen uit het 'getrapte principe' onder de referentiewaarde te houden/brengen.

#### **Samenhang van de beleidsregels met de Zuid-Hollandse Omgevingsverordening en de Nota VTH**

De beleidsregels externe veiligheid zijn verbonden met § 7.3.2 Externe veiligheid (omgevingsveiligheid) van de Zuid-Hollandse Omgevingsverordening. De beleidsregels en instructieregels uit de Omgevingsverordening zijn een uitwerking van de beleidskeuze voor Externe veiligheid (Omgevingsveiligheid) in de Zuid-Hollandse Omgevingsvisie. Via de Omgevingsverordening stimuleert de provincie het clusteren en verantwoord combineren van risicovolle activiteiten, evenals het integreren van veiligheid als ontwerpprincipes in gemeentelijke omgevingsplannen. Dit betekent dat bijvoorbeeld gemeenten bij het vergunnen/plaatsen van een windturbine ook de invloed op het groepsrisico in overweging zullen nemen (met een kwantitatieve benadering).

De *Beleidsregel groepsrisicoverantwoording bij provinciale omgevingsvergunningen voor milieubelastende activiteiten* is ook verbonden met de nota Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) 2024-2027. Deze nota bevat de provinciale visie, koers, sturing en uitvoeringskaders voor VTH. Verschillende beleidsregels en aanvullende uitvoeringskaders vallen onder de nota VTH, die onafhankelijk van de nota kunnen worden aangepast.

#### **Financieel en fiscaal kader**

Totaalbedrag excl. BTW	: € 0,00
Programma	: Ambitie 7 - Gezond en veilig Zuid-Holland
Financiële risico's	: Er zijn geen financiële risico's.

## Juridisch kader

Het in werking treden van twee beleidsregels externe veiligheid heeft geen directe juridische consequenties.

De bevoegdheid om beleidsregels op te stellen wordt verleend door artikelen 1:3, vierde lid, 4:81, eerste lid, 4:83 en van de Algemene wet bestuursrecht.

Gedeputeerde Staten zijn op basis van afdeling 4.1 van het Omgevingsbesluit bevoegd om aanvragen of wijzigingen van omgevingsvergunningen voor aangewezen milieubelastende activiteiten te beoordelen. De richtlijnen voor het rekening houden met het groepsrisico bij besluiten over vergunningverlening zijn vastgelegd in de artikelen 8.9 tot en met 8.13 van het Besluit kwaliteit leefomgeving. De *Beleidsregel groepsrisicoverantwoording bij provinciale omgevingsvergunningen voor milieubelastende activiteiten* vult deze wettelijke voorschriften verder in met kaders voor de groepsrisicoverantwoording.

Gedeputeerde Staten hebben volgens artikel 5.44 van de Omgevingswet de bevoegdheid om projectbesluiten vast te stellen wanneer het provinciaal belang niet doelmatig en doeltreffend door het gemeentebestuur kan worden behartigd. Bij projectbesluiten die door Gedeputeerde Staten worden vastgesteld, is afdeling 5.1 van het Besluit kwaliteit leefomgeving van toepassing. Dit volgt uit artikel 9.1, eerste lid, van datzelfde besluit. Met name artikel 5.15 van is belang, dat betrekking heeft op het groepsrisico. De *Beleidsregel groepsrisicoverantwoording bij provinciale projectbesluiten* biedt nadere kaders voor het beoordelen van het groepsrisico en het vaststellen van maatregelen.

De beleidsregels worden voor 1 januari 2024 gepubliceerd in het Provinciaal blad zonder aanvullende bekendmakingstekst. Beide beleidsregels gaan in op 1 januari 2024.

## 2 Voorafgaande besluitvorming

Voorgaande besluiten omvatten de vaststelling van de huidige beleidsregels externe veiligheid in 2014 en 2015. Deze verliezen hun wettelijke grondslag bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

## 3 Proces

Bij het opstellen van de beleidsregels heeft er een informele inspraakronde plaatsgevonden, waarbij overleg is geweest met verschillende belanghebbenden, waaronder omgevingsdiensten, veiligheidsregio's, en met interne collega's bij onder andere team Projectbeheersing, team Omgevingsbeleid, team Vergunningverlening, Toezicht en handhaving (VTH), en Compliance en Control (juridische Zaken).

## 4 Participatie en rolneming

Met beleidsregels stuurt Gedeputeerde Staten vanuit de rechtmatige rol. Deze beleidsregels informeren burgers, bedrijven en andere belanghebbenden welke acties en maatregelen zij kunnen verwachten van de provincie bij haar vergunningverlening en projectbesluiten wanneer deze verband houden met externe veiligheidsrisico's (wat, wanneer en waarom).

## 5 Communicatiestrategie

Na vaststelling door Gedeputeerde Staten worden de *Beleidsregel groepsrisicoverantwoording bij provinciale omgevingsvergunningen voor milieubelastende activiteiten* en de *Beleidsregel groepsrisicoverantwoording bij provinciale projectbesluiten* gezamenlijk aan Provinciale Staten gemeld, via één GS-brief (en niet een aparte brief per beleidsregel).

De beleidsregels zullen vóór 1 januari 2024 worden gepubliceerd in het Provinciaal blad. Hierbij is geen aanvullende bekendmakingstekst nodig.

Belanghebbenden zoals omgevingsdiensten, veiligheidsregio's, en interne collega's bijvoorbeeld bij team Integrale Projectbeheersing worden op de hoogte gebracht van de publicatie.

Beide beleidsregels zullen van kracht worden op 1 januari 2024.