

Notitie groepsverantwoording bestemmingsplan Buitengebied Emmen

Inleiding

Midden jaren negentig van de vorige eeuw heeft het Van der Valk concern de gemeente Emmen gevraagd om in de omgeving van de afslag bij Dikkewijk en de N-37 een hotel-restaurant te mogen bouwen. Dit vanwege de verdubbeling van N37 tot Rijksweg A37. Om de bouw van een hotel-restaurant op deze locatie mogelijk te maken is een partiële herziening van het bestemmingsplan Buitengebied opgesteld. Evenwijdig aan de A37 liggen gasleidingen van de NV Nederlandse Gasunie en de NAM. Bij het opstellen van dat bestemmingsplan is dan ook overleg gevoerd met de twee bedrijven. Op verzoek van de NV Nederlandse Gasunie is destijds het bestemmingsplan aangepast. Ook is op de leidingen extra grond aangebracht.

Het bestemmingsplan is vervolgens door de gemeenteraad, in overeenstemming met de toen geldende wettelijke regelingen, op 21 december 2000 vastgesteld. De feitelijke fysieke situatie is sindsdien niet gewijzigd. Nadien zijn er verschillende ontwikkelingen in het beleid en de regelgeving voor buisleidingen met gevaarlijke stoffen geweest. Zo geldt nu het Besluit externe veiligheid buisleidingen (Bevb). Het Bevb regelt de taken en verantwoordelijkheden van de leidingexploitant en de gemeenten. De belangrijkste eisen aan bestemmingsplannen: ruimtelijke reservering voor plaatsgebonden risico en verantwoording van groepsrisico en ruimtelijke reservering voor belemmeringsstrook met aanlegvergunningstelsel.

In het kader van het nieuwe bestemmingsplan Buitengebied is onderzoek gedaan naar het aspect externe veiligheid. In dit kader zijn berekeningen uitgevoerd naar de in het plangebied aanwezig aardgastransportleidingen. Uit deze berekeningen blijkt dat in het gehele plangebied voldaan wordt aan de normen ten aanzien van het plaatsgebonden risico (PR). In het plangebied liggen geen saneringslocaties. Daarnaast is gebleken dat op genoemde locatie sprake is van een (geringe) overschrijding van de oriëntatiewaarde. Dit is een maat voor het groepsrisico. Het groepsrisico (GR) is een maat voor de kans, dat door een ramp een groep mensen die niet rechtstreeks bij de activiteit betrokken is, tegelijkertijd omkomt. Voor het groepsrisico zijn geen harde juridische normen vastgelegd.

Juridisch kader

Het Bevb verplicht het bevoegd gezag tot het nemen van een verantwoording van het groepsrisico. Doel hiervan is dat het bevoegd gezag zich bewust is van mogelijke risico's en bekijkt of het mogelijk is om die maatregelen te treffen om de risico's te verkleinen. Het bevoegd gezag stelt voorafgaand aan de vaststelling van een bestemmingsplan de regionale brandweer in de gelegenheid om in verband met het groepsrisico advies uit te brengen over de mogelijkheden tot voorbereiding van bestrijding en beperking van de omvang van een ramp of zwaar ongeval en over de mate van zelfredzaamheid van personen in het plangebied.

Voor het bestemmingsplan buitengebied zijn twee adviezen opgesteld, te weten het daadwerkelijk berekenen van de risico's op basis van de hiervoor vastgestelde landelijke rekenmethodieken en de verantwoording van het groepsrisico van de veiligheidsregio. Deze adviezen zijn afkomstig van respectievelijk het Steunpunt externe veiligheid van de provincie (berekening d.d. 21 november 2012) en de Hulpverleningsdienst Drenthe (advies d.d. 10 april 2012).

Ten behoeve van een zorgvuldige bestuurlijke afweging hebben een aantal gesprekken plaatsgevonden met onder andere de Gasunie, de eigenaar van het hotel-restaurant en ambtelijke vertegenwoordigers van de gemeente, provincie en de hulpverleningsdienst. Op basis hiervan zijn de volgende acties ondernomen: het steunpunt externe veiligheid van de provincie Drenthe heeft basis op basis van een aantal scenario's, waarbij rekening is gehouden met de bezettingsgraden en de reeds bestemde planologische situatie voor wat betreft de uitbreiding van het hotel-restaurant, een nieuwe Carola-berekening uitgevoerd; heeft een ambtelijk gesprek plaatsgevonden met de leidingbeheerder over

mogelijke aanpassingen voor wat betreft het groepsrisico.

In februari 2013 heeft de Gasunie nader veldonderzoek aan het leidingtracé uitgevoerd. Uit dit veldonderzoek kwam naar voren dat de gronddekking (met aarde) over een deel van het leidingtracé beter was dan waar in de berekeningen van was uit gegaan. In het rekenmodel was uitgegaan dat ter plaatse een deel van het tracé was voorzien van een extra gronddekking maar het gehele tracé ter plaatse is voorzien van een betere dekking. Een extra gronddekking verlaagt de kans op een calamiteit (is een risicoreducerende maatregel (RRM)) en is dus van invloed op de uitkomst van het groepsrisico.

Aanvullende berekeningen

Naar aanleiding van de uitkomsten van het veldonderzoek hebben wij het Steunpunt externe veiligheid van de provincie gevraagd om een aanvullende berekening te maken en rekening te houden met de betere gronddekking over het gehele tracé. Aangezien deze overschrijding van het groepsrisico bekend stond als een GR-aandachtspunt tussen Gasunie en Bevoegd Gezag (situatie bekend 01-01-2011, invoering Bevb) is in gezamenlijk overleg besloten "strikte begeleiding van de werkzaamheden" (SBW) over een lengte van 850 meter toe te passen. Dit is een zgn. cluster 5 maatregelen zoals bedoeld in de Handreiking risicoberekening Bevb. De uitvoering (en kosten) daarvan zal geschieden door de Gasunie. Tevens is voor wat betreft de bevolkingsaantallen gekozen voor een maximale bezetting van het Hotel en een reële bezetting van de zgn. evenementen welke plaats kunnen vinden op grond van de gebruiksvergunning. Uit deze nieuwe berekening van maart 2013 blijkt dat het groepsrisico bij een reële bezetting onder de oriëntatiewaarde uitkomt. Echter bij een maximale bezetting blijft de hoogte van het groepsrisico, ondanks de risicobeperkende maatregelen, boven de oriëntatiewaarde.

Verantwoording

De voorliggende notitie bevat de verantwoording. Bij deze verantwoording zijn de onderzoeksadviezen van het Steunpunt externe veiligheid Drenthe en de Hulpverleningsdienst Drenthe betrokken.

Maatgevend scenario:

De kans op een leidingbreuk, ondanks de kleine kans, is als relevant scenario beschouwt. Voor de verdere toelichting op dit scenario wordt verwezen naar het advies van de Hulpverleningsdienst.

Zelfredzaamheid:

Ten aanzien van bovengenoemd scenario is het van belang om te realiseren dat bij een leidingbreuk gas uitstroomt en als dit gas uitstroomt er 65% kans is dat het gas ontsteekt. Indien dit gas ontsteekt zal dit vrij snel plaatsvinden (75% kans dat binnen 20 seconden het gas ontsteekt) wat met zich meebrengt dat aanwezige personen binnen een gebied van zijnde 170 meter zichzelf niet in veiligheid kunnen brengen en zullen overlijden. Er is te weinig tijd om een veilig heenkomen te kunnen zoeken. Het hotel restaurant ligt volledig in dit gebied van 170 meter wat wordt aangeduid als zijnde de 100% letaliteitszone. Er zijn geen bouwkundige, technische of anderszins voorzieningen aan het pand dan wel in de directe omgeving te treffen en/of te nemen die er toe zouden kunnen leiden dat personen ingeval van een calamiteit tijdig de letaliteitszone kunnen verlaten.

Conclusie:

De mate van zelfredzaamheid is en blijft slecht.

Bestrijdbaarheid:

De bestrijdbaarheid is afhankelijk van de inzetbaarheid van hulpverleningsdiensten. De brandweer moet in staat zijn om haar taken goed uit te kunnen voeren om daarmee verdere escalatie van een incident te voorkomen. Hierbij kan gedacht worden aan het voldoende adequaat aanwezig zijn van aanvalswegen, bluswatervoorzieningen, materieel en vastgestelde opkomsttijden. In het advies van de hulpverleningsdienst is ten aanzien van dit punt opgemerkt dat de inzet van de brandweer zich zal

beperken tot het bestrijden van secundaire branden en waar mogelijk redden van aanwezige personen. Dit heeft alles te maken met het feit dat de locatie zelf niet betreden kan worden in verband met de stralingshitte.

Conclusie:

Voor wat betreft de opkomststijden, bereikbaarheid en bluswatervoorzieningen zijn geen knelpunten gesignaleerd. Echter de bestrijding van een incident vormt een knelpunt doordat deze zich alleen kan richten op de secundaire brandbestrijding en eventuele redding van aanwezige personen buiten de 100% letaliteitszone.

Gebruiksvergunning:

Voor het hotel-restaurant is een gebruiksvergunning, inclusief evenementen afgeven voor 2190 personen, uitgaande van de maximale capaciteit. De reële bezetting bedraagt 1375 personen. In de berekening van het groepsrisico is gerekend met een reële bezettingsgraad (zie aanvullende berekening) van het horecabedrijf. Het aantal personen dat aanwezig mag zijn is bepalend voor de oriëntatiewaarde. Verlaging van het aantal personen heeft een gunstige uitwerking op het groepsrisico. Om een forse verlaging van het groepsrisico te behalen moet het aantal personen dat maximaal in het pand aanwezig mag zijn zeer fors worden verlaagd en wel zodanig dat dit directe negatieve gevolgen heeft voor de exploitatie van het horecabedrijf. Het verlagen van het aantal bezoekers is niet van invloed op de aspecten zelfredzaamheid en bestrijdbaarheid.

Conclusie:

Het verlagen van het aantal personen dat aanwezig mag zijn is niet reëel.

Alternatieven:

Zoals vermeld wordt de overschrijding van het groepsrisico veroorzaakt door één aardgastransportleiding van de Gasunie. Deze leiding ligt in een leidingentracé waarin meerdere leidingen zijn gelegen. Er is sprake van twee exploitanten. De exploitant is in deze case (gezien bestaande planologische situatie per 01-01-2011) mede verantwoordelijk voor maatregelen ter beperking van het groepsrisico (GR-aandachtspunt). Verlegging van een aardgastransportleiding is een zeer kostbare ingreep. De ligging van het leidingtracé maakt verlegging daarnaast complexer en kostbaarder en dan ook geen reële optie. Het betreft een bestaande planologische situatie.

Conclusie:

Verlegging van de leiding(en) is geen reële optie.

Ruimtelijke ontwikkelingen:

Het bestemmingsplan Buitengebied legt ter plaats van het horecabedrijf de bestaande planologische situaties vast. Ten opzichte van de huidige planologische situatie voorziet het bestemmingsplan ten opzichte van het vigerende bestemmingsplan niet in nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen die van invloed zijn op het groepsrisico. Uit de adviezen blijkt dat bestaande situatie bepalend is voor de overschrijding van het groepsrisico. Het laten vervallen van geprojecteerde bouwmogelijkheden leidt niet tot een andere uitkomst.

Conclusie:

Er zijn geen planologische maatregelen te nemen die van wezenlijke invloed zijn op het groepsrisico.

Maatregelen aan het leidingentracé

De kans op een calamiteit kan door het nemen van maatregelen aan het leidingtracé worden verkleind. Daarom is in het verleden de gronddekking van het leidingtracé al verbeterd. Het verkleinen van de kans leidt in geval van een calamiteit op zichzelf niet tot minder slachtoffers. Om het risico nog verder te verlagen, waarbij de orientatiewaarde niet meer overschreden wordt, zal de Gasunie strikte begeleiding van de werkzaamheden (SBW) toe gaan passen. Andere maatregelen aan het tracé zijn gezien de kosten niet reëel te meer omdat het groepsrisico onder de oriëntatiewaarde ligt.

Conclusie:

Aanvullende risicoreducerende maatregelen boven op het SBW zijn technisch maatschappelijk niet reëel.

Eindconclusie:

Gelet op het feit dat er sprake is van een bestaande situatie van voor de inwerkingtreding van Besluit externe veiligheid buisleiding, gekozen is voor de technisch meest adequate oplossing tegen de laagste maatschappelijke kosten nl.: extra gronddekking van de leiding, het implementeren van strikte begeleiding van de werkzaamheden (SBW) aan het leidingtracé en reële bevolkingsaantallen in de risicoberekening, is er sprake van een aanvaardbare situatie.