

Bestuurlijke handreiking Vergunningverlening LNG-tankstations



Instituut Fysieke Veiligheid
Kennisonwikkeling en onderwijs
Postbus 7010
6801 HA Arnhem
Kemperbergerweg 783, Arnhem
www.ifv.nl
info@ifv.nl
026 355 24 00

Colofon

Ondanks de aan de samenstelling van de tekst bestede zorg kan de samensteller geen aansprakelijkheid aanvaarden voor schade ontstaan door eventuele fouten c.q. onvolkomenheden in deze handreiking.

Om deze publicatie te kunnen blijven ontwikkelen en verbeteren, ontvangen wij graag commentaar en suggesties ter verbetering. Vragen of opmerkingen kunt u sturen naar info@ifv.nl, onder vermelding van 'Bestuurlijke handreiking vergunningverlening LNG-tankstations'.

Achtergrondinformatie over dit onderwerp is te vinden in het dossier Veilig optreden bij moderne voertuigen op www.ifv.nl/kennisplein.

Een *handreiking* is een publicatie die de status heeft van een adviserend document. In een handreiking wordt organisatie- en/of toepassingsgerichte methodiek vastgelegd. Het gaat daarbij om leerervaringen en leerpunten, best practices, deskundigen-, beleids- en uitvoeringsadviezen.

Instituut Fysieke Veiligheid (2020). Bestuurlijke handreiking vergunningverlening LNG-tankstations. Arnhem: IFV.

Titel:	Bestuurlijke handreiking vergunningverlening LNG-tankstations
Datum:	1 april 2020
Status:	Definitief
Versie:	2.0
Auteurs:	Margreet Spoelstra, Hans Spobeck, Clemon Tonnaer
Projectleider:	Marn van Bloois
Review:	Nils Rosmuller
Eindverantwoordelijk:	Nils Rosmuller

Voorwoord

In alle drukte rondom de energietransitie is er voor LNG wat minder aandacht. Mogelijk komt dat omdat de energietransitie zich richt op hernieuwbare en duurzame vormen van energieproductie. LNG is dan wel een schone, maar nog altijd fossiele brandstof en daarom niet zo prominent aanwezig in de actuele discussies omtrent de energietransitie. Wél is er een ontwikkeling gaande naar productie van bio-LNG: dit staat momenteel echter nog in de kinderschoenen.

LNG draagt zeker een steentje bij aan de terugdringing van CO₂-uitstoot. Met name bij het vrachtverkeer over de weg en in de scheepvaart wordt LNG meer en meer als brandstof gebruikt. Met deze toename is er ook sprake van een toename van LNG-tankstations. Deze tankstations zijn vergunningplichtig, waarbij veiligheid onderdeel uit maakt van het proces van vergunningverlening.

Al in 2016 heeft het IFV een bestuurlijke handreiking geschreven die bestuurders en hun adviseurs veiligheidshandvatten biedt om het proces tot verlening van de vergunning voor LNG-tankstations te doorlopen. Met de komst van de Omgevingswet vindt een modernisering plaats van het externeveiligheidsbeleid. Deze veranderingen in beleid en wetgeving hebben ook hun weerslag op het proces van vergunningverlening van LNG-tankstations. Vandaar dat we als IFV de handreiking uit 2016 hebben geactualiseerd.

In deze voorliggende nieuwe versie presenteren we voor de vergunningverlening de relevante veiligheidsartikelen in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) en het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal). De processtappen in de vergunningverlening en de checklist zijn op basis hiervan ook geactualiseerd.

Met deze vernieuwde uitgave geven we als IFV invulling aan onze taak om relevante documenten voor veiligheidsregio's actueel te houden. Hiermee dragen we bij aan het goed geïnformeerd zijn van de veiligheidsadviseurs en het bevoegd gezag. Daarnaast zien we deze handreiking ook als bijdrage aan een veilige samenleving – en in dit geval – ook aan een schoner transport.

Nils Rosmuller
Lector Energie- en transportveiligheid

Inhoud

	Inleiding	5
1	LNG en LNG-tankstations	7
1.1	Waarom LNG?	7
1.2	Eigenschappen en gevaren van LNG	8
1.3	LNG-tankstations	9
2	Wet- en regelgeving	11
2.1	Huidige wetgeving	11
2.2	Aanstaande wetgeving	14
3	Proces	15
3.1	Processtappen	15
3.2	Voortraject en quick scan	16
3.3	Aanvraag	17
3.4	Ontvankelijk en vergunbaar	17
3.5	Verantwoording groepsrisico	19
3.6	Uitwerking voorschriften	20
3.7	Opname in RRGs	20
3.8	Risicocommunicatie	20
3.9	Handhaving	21
3.10	Vorbereiding op incidentbestrijding	21
3.11	Proces(stappen) in toekomstige wetgeving	21
4	Checklist vergunningverlening	23
	Literatuur	26
	Bijlage 1 Toelichting Besluit kwaliteit leefomgeving	29
	Bijlage 2 Aandachtsgebieden	30

Inleiding

Aanleiding

In het Klimaatakkoord heeft het kabinet zich ten doel gesteld om de uitstoot van broeikasgassen in Nederland in 2030 met bijna de helft te verminderen ten opzichte van 1990 (Klimaatberaad, 2019). Het Klimaatakkoord is een belangrijk deel van de Nederlandse invulling van het Klimaatverdrag van Parijs. In dit verdrag hebben 195 landen, inclusief Nederland, afgesproken om in 2050 de stijging van de gemiddelde wereldtemperatuur te beperken tot ruim onder de 2 graden Celsius (EU, 2016).

De sector mobiliteit draagt in grote mate bij aan de milieuschade (Planbureau voor de Leefomgeving, 2018) en het is dan ook niet vreemd dat vergroening van vervoer veel aandacht krijgt in het Klimaatakkoord. Hierbij wordt voor zwaar vrachtverkeer de periode tot 2030 gezien als een overgangperiode richting zero-emissie en is de verwachting dat tot die tijd zwaar vrachtverkeer meer duurzame en synthetische brandstoffen als (bio)LNG¹ zal gebruiken. Het bedrijfsleven streeft daarom naar meer LNG-tankstations, óók omdat LNG in de ons omringende landen sterk gepromoot wordt (Nationaal LNG Platform, 2019a).²

Om een LNG-tankstation te kunnen oprichten, is conform het Besluit omgevingsrecht een milieuvergunning nodig (Bijlage I, Onderdeel C, categorie 4.4m). De huidige wet- en regelgeving geeft echter geen invulling aan en handvatten voor de komst van LNG-tankstations. De komst van de Omgevingswet per 1 januari 2021 zal hier verbetering in brengen, maar zekerheid over de invoeringsdatum is er pas in de zomer van 2020 (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2019).

Deze handreiking gaat in op het vergunningverleningstraject van LNG-tankstations met speciale aandacht voor de veiligheidsaspecten bij de vergunningaanvraag. LNG is namelijk een gevaarlijke stof met specifieke eigenschappen waar in het vergunningverleningstraject aandacht voor moet zijn.

Doel en doelgroep

Het doel van deze handreiking is tweeledig. Allereerst biedt zij ondersteuning aan bestuurders en hun adviseurs die te maken krijgen met een aanvraag voor een vergunning voor het oprichten en in gebruik nemen van een LNG-tankstation. In deze handreiking wordt ervan uitgegaan dat het bevoegd gezag ligt bij het college van burgemeester en wethouders. De handreiking heeft daarnaast als doel het bevorderen van uniformiteit in vergunningvoorschriften. Uniformiteit bevordert de transparantie en biedt inzicht in de

¹ LNG (Liquified Natural Gas) is aardgas dat door koeling vloeibaar is gemaakt. Zie verder § 1.1.

² België kent geen accijns op LNG terwijl Duitsland een aanschafsubsidie kent voor vrachtwagens op LNG en deze vrijstelling van tolheffing geeft. In Nederland zal vanaf 2020 de LNG/Bio-LNG stimuleringsregeling gaan gelden voor een periode van twee jaar om de LNG-sector te ondersteunen in de ontwikkeling van LNG naar Bio-LNG (Nationaal LNG Platform, 2019a).

vergunningverlening en verlaagt daarmee de drempel om een netwerk van LNG-tankstations uit te bouwen. Voor bestuurders en hun ambtelijke ondersteuning vergemakkelijkt en versnelt uniformering ook het proces van vergunningverlening.

Deze bestuurlijke handreiking maakt inzichtelijk hoe de regelgeving op het gebied van LNG-tankstations in elkaar zit en hoe het vergunningverleningstraject eruitziet. Hierbij wordt een afwegingskader aangeboden met aandachtspunten, waarmee gemeentelijke bestuurders en hun adviseurs (beter) in staat zijn om te anticiperen op hetgeen hen te wachten staat wanneer een aanvraag voor de aanleg en ingebruikname van een LNG-tankstations binnenkomt.

Reikwijdte van deze handreiking

- > Deze handreiking gaat alléén in op de fysieke veiligheidsaspecten van de aanwezigheid van een LNG-tankstation en dan met name de externe veiligheid. Voor een integrale afweging bij de vergunningverlening moeten echter ook andere aspecten beschouwd worden, zoals geluid, trillingen en emissies naar bodem, water en lucht.
- > Voor de fysieke veiligheidsaspecten gaat deze handreiking uit van de huidige wet- en regelgeving en anticipeert op de komst van de Omgevingswet. Zodra de Omgevingswet van kracht is, wordt deze handreiking op de nieuwe wetgeving aangepast.
- > Wat betreft regelgeving is deze handreiking mede gebaseerd op de Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen (PGS) nummer 33-1 die richtlijnen voorschrijft voor afleverinstallaties van vloeibaar aardgas (LNG) voor motorvoertuigen (zie paragraaf 2.1.1).³
- > Deze handreiking gaat niet in op andere activiteiten met LNG zoals het stallen en onderhouden (reparatie) van LNG-voertuigen. Dat staat beschreven in PGS 26.
- > Deze handreiking heeft geen betrekking op 'multifuel' tankstations.

Verantwoording

Dit document is tot stand gekomen met de zeer gewaardeerde inbreng van Ignace Cichy, adviseur externe veiligheid van de Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant.

³ Voor PGS 33-1 zie: <https://publicatiereeksgevaarlijkestoffen.nl/publicaties/PGS33-1.html>.

1 LNG en LNG-tankstations

Het exploiteren van LNG-tankstations brengt risico's met zich mee, omdat LNG een gevaarlijke stof is. Dit hoofdstuk geeft aan waarom LNG als brandstof gebruikt wordt, op welke wijze dat gebeurt, wat de eigenschappen van LNG zijn en welke handelingen met LNG plaatsvinden op een LNG-tankstation.



Figuur 1.1 LNG-tankstation Nieuwegein

1.1 Waarom LNG?

Aardgas bestaat voor het grootste deel uit methaan. Bij normale temperatuur en druk is methaan gasvormig, maar bij temperaturen lager dan het kookpunt van methaan (-162°C), is methaan vloeibaar. Dit vloeibare methaan wordt LNG genoemd: Liquefied Natural Gas. Ten opzichte van aardgas bevat LNG nauwelijks koolwaterstoffen en zwavelverbindingen, waardoor het gebruik van LNG tot minder uitstoot van CO_2 , NO_x en fijnstof leidt. Als LNG opgeslagen wordt in een zeer goed isolerend vat (een soort thermosfles), kan het lange tijd vloeibaar blijven. Er zal echter altijd sprake zijn van opwarming van buitenaf, waardoor een deel van het LNG verdampt en gasvormig wordt. De druk in het vat neemt daardoor toe.

Het commercieel gebruik van LNG als motorbrandstof is een ontwikkeling van de laatste jaren en dan vooral in de scheepvaart en bij zwaar vrachtverkeer. LNG is geschikt voor deze vervoersmiddelen, omdat een LNG-motor een relatief zware installatie is en deze vervoersmiddelen dagelijks grote afstanden afleggen. Verdamping van LNG, drukopbouw in de tank en isolatie van de tank zijn dan minder een probleem, want het verdampende LNG wordt naar de motor geleid en gebruikt voor de voortstuwing van het schip of de vrachtwagen. Personenauto's daarentegen staan grote delen van de dag stil waardoor onveilige situaties ontstaan, omdat het verdampende LNG niet weg kan en de druk in de tank toeneemt. Een

andere reden waarom LNG in het vrachtverkeer gebruikt wordt, is dat LNG-motoren stiller zijn dan dieselmotoren (Stam, 2019).

Eind 2019 reden 500 Nederlandse vrachtwagens op LNG (Stam, 2019) en waren er 27 LNG-tankstations (Figuur 1.2). Het streven van het Landelijk LNG Platform is dat in 2030 7.000 Nederlandse vrachtwagens rijden op LNG die bij 50 LNG-tankstations kunnen tanken. LNG-tankstations zijn om bedrijfsmatige redenen in de regel onbemand en moeten door de chauffeurs zelf bediend worden.



Figuur 1.2 LNG-tanklocaties (Bron: Nationaal LNG Platform, 2019b)

1.2 Eigenschappen en gevaren van LNG

LNG is een gevaarlijke stof en bij het onverhoopt vrijkomen van LNG bij een LNG-tankstation ontstaan risico's voor mensen in de directe omgeving, voor incidentbestrijders en voor mensen die met LNG werken (bijvoorbeeld vrachtwagenchauffeurs die LNG tanken).⁴ LNG kent de volgende eigenschappen en gevaren (Instituut Fysieke Veiligheid, 2015).

Eigenschappen van LNG:

- > LNG is kleurloos en geurloos. Aan LNG wordt geen geurstof toegevoegd.
- > LNG is niet giftig, niet bijtend en niet corrosief.
- > Omdat LNG vloeibaar en zeer koud is, zal de stof eerst (uit)zakken en zich over de grond verspreiden.
- > LNG verdampt zeer snel en is dan 'zichtbaar' als een witte nevel van koud geworden waterdamp in de lucht.

⁴ Hier wordt uitsluitend ingegaan op de directe effecten voor de omgeving. Daarnaast kent LNG een risico voor het milieu vanwege het feit dat methaan (het grootste bestanddeel van LNG) een sterk broeikasgas is.

Gevaren van LNG:

- > LNG is licht ontvlambaar.
- > In vergelijking met een benzinebrand genereert een LNG-brand meer hittestraling.
- > Een LNG-brand is slecht zichtbaar.
- > Als het gas opgesloten raakt (in pandig of tussen gebouwen), kunnen overdrukeffecten optreden.
- > In contact met LNG bestaat de kans op bevrozing.
- > LNG kan zuurstof verdringen waardoor verstikkingsgevaar ontstaat. Eén liter LNG geeft bij verdamping namelijk ongeveer 600 liter gas.

LNG (vloeibaar aardgas) moet niet verward worden met CNG (samengeperst aardgas). Zowel LNG als CNG zijn beide een vorm van aardgas en worden gebruikt als motorbrandstof, maar er zijn belangrijke verschillen. CNG is een gas, maar omdat het gas samengeperst is, neemt het minder ruimte in dan aardgas. Bij LNG is het gas dusdanig afgekoeld dat het vloeibaar is geworden.

In de CNG-cilinders die in stadsbussen en personenauto's gebruikt worden, is het gas samengeperst tot een druk van 200 bar. Hierdoor neemt het volume met een factor 200 af ten opzichte van dat van aardgas onder atmosferische druk. LNG daarentegen neemt ongeveer 600 keer minder volume in dan aardgas. Dit maakt LNG in potentie een ideale brandstof voor vrachtwagens, aangezien vrachtwagens met een beperkte tankinhoud een grote actieradius moeten hebben. Vrachtwagenfabrikanten kunnen inmiddels vrachtwagens leveren die geheel of gedeeltelijk rijden op LNG en een actieradius hebben tot 1600 kilometer.⁵

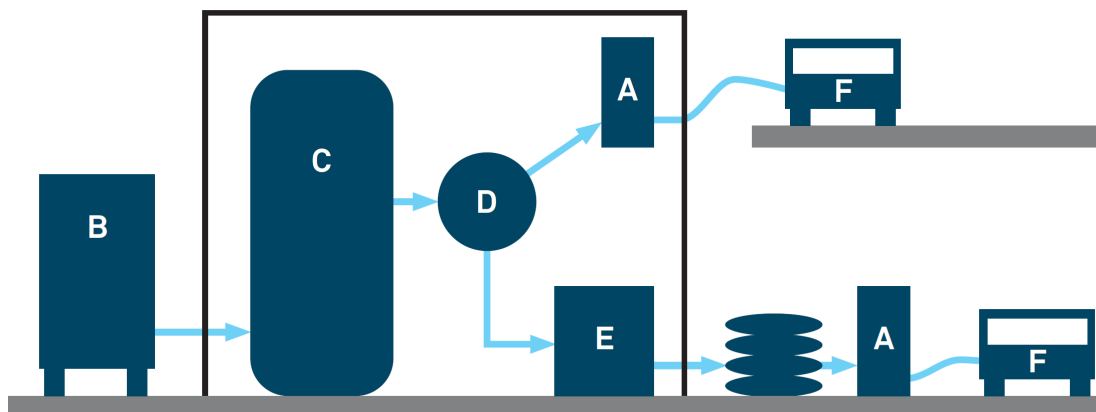
1.3 LNG-tankstations

Het tanken van LNG vindt plaats bij een LNG-tankstation. De meeste LNG-tankstations bevinden zich op een vaste plek, maar er zijn ook mobiele varianten. De eisen waaraan een LNG-tankstation moet voldoen, staan beschreven in PGS 33-1.

In Figuur 3.1 is een schematische weergave gegeven van een LNG-tankstation en de bijbehorende installatieonderdelen. Deze weergave wordt aangehouden in PGS 33-1 en ook in deze handreiking.

LNG wordt opgeslagen in een bovengronds gelegen opslagvat. Wanneer vrachtwagens komen tanken, wordt LNG verpompt naar de afleverzuil. In plaats van LNG kan ook CNG worden getankt. In dat geval moet het LNG op druk worden gebracht, gasvormig worden gemaakt en opgeslagen worden in een bufferopslag.

⁵ Zie <https://www.pitpointcleanfuels.com/nl/lng-vs-diesel-de-cijfers-op-een-rij/>. In tegenstelling tot CNG wordt LNG niet toegepast voor personenauto's.



Legenda:

A LNG-afleverinstallatie

D Pomp

B LNG-tankwagen

E Verdamer (LNG → LCNG → CNG)

C LNG-opslagtank

F Motorvoertuig

Zwarte lijn Afbakening PGS 33-1 (aansluitflens van het LNG (B naar C) en vulkoppeling naar het voertuig (A naar F))

Figuur 1.3 Toepassingsgebied en afbakening PGS 33-1 (Bron: PGS 33-1, 2013)

2 Wet- en regelgeving

Nederland kent diverse wet- en regelgevingen op het gebied van milieu, (externe) veiligheid en risicocommunicatie. Daarnaast bestaan er allerlei normen en richtlijnen die niet door de wetgever zijn opgesteld, maar die wel een formele status kunnen krijgen doordat er vanuit wet- en regelgeving naar verwezen wordt of doordat dat ze bij Wet of Besluit zijn aangewezen als Best Beschikbare Techniek (BBT).

Over het tanken van LNG is in artikel 9.2 van de Regeling omgevingsrecht vastgelegd dat het bevoegd gezag bij het verlenen van een vergunning rekening moet houden met de best beschikbare technieken. In de bijlage behorend bij dit artikel is PGS 33-1 2013 (zie paragraaf 2.1.1) vermeld als BBT. Daarnaast heeft het ministerie van Infrastructuur en Milieu de Circulaire externe veiligheid LNG-tankstations gepubliceerd (zie paragraaf 2.1.2 en 2.1.3). Om bevoegd gezagen handvatten te kunnen bieden in het vergunningverleningsproces van toekomstige LNG-tankstations, wordt in dit hoofdstuk verwezen naar de wet- en regelgeving die nu en in de toekomst relevant is voor de besluitvorming.

2.1 Huidige wetgeving

2.1.1 PGS 33-1

Een PGS-richtlijn is een document over activiteiten met gevaarlijke stoffen. De PGS Nieuwe Stijl kent de volgende hoofdelementen (PGS, 2013):

- > de wettelijke kaders
- > de risicobenadering met de scenario's
- > de doelen
- > maatregelen om aan de doelen te voldoen.

In de Ministeriële regeling Omgevingsrecht (Mor) zijn PGS-richtlijnen opgenomen als BBT-document en in de nieuwe Omgevingswet wordt bij de beschrijving van algemene rijksregels verwezen naar de PGS-richtlijnen (BBT)-documenten voor de omgevingsvergunning.

PGS 33-1 (PGS, 2013) is specifiek bedoeld voor 'afleverinstallaties van vloeibaar aardgas (LNG) voor motorvoertuigen' (in de volksmond LNG-tankstations) en kan gezien worden als de Nederlandse versie van de Europese normen ISO 16923 en ISO 16924 (NEN, 2017).⁶ PGS 33-1 beschrijft aan de hand van scenario's de belangrijkste risico's van LNG-tankstations voor de omgevingsveiligheid, brandveiligheid en de veiligheid van werknemers. Daarnaast worden doelvoorschriften en de daaraan gekoppelde maatregelen⁷ beschreven die de kans op of het effect van het vrijkomen van LNG voorkomen of beperken. Tenslotte geeft PGS 33-1 de aan te houden interne veiligheidsafstanden weer. Voor de externe

⁶ Mobiele LNG-tankstations worden niet genoemd in PGS 33-1, maar kunnen logischerwijs wel behandeld worden conform PGS 33-1.

⁷ PGS 33-1 geeft aan dat gelijkwaardige maatregelen getroffen mogen worden, mits voldaan wordt aan de doelvoorschriften.

veiligheidsafstanden wordt verwezen naar de Circulaire externe veiligheid LNG-tankstations en het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl, Bijlage VII, onderdeel E.10).

PGS 33-1 is niet van toepassing op de bevoorrading van het LNG-tankstation, want dat is vastgelegd in ADR-wetgeving (ADR, 2017). Ook grootschalig opslag van LNG valt niet onder de reikwijdte van PGS 33-1. Daarom wordt daar in deze handreiking ook niet verder op ingegaan.

2.1.2 Bevi

LNG-tankstations vallen niet onder het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi), maar de circulaire van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (zie paragraaf 2.1.3) stelt wel expliciet dat LNG-tankstations beschouwd moeten worden als vallend onder het Bevi.

Het Bevi geldt voor installaties met gevaarlijke stoffen en verplicht de bevoegde gezagen van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en Wet ruimtelijke ordening (Wro) afstand te houden tussen (beperkt) kwetsbare objecten⁸ en risicovolle activiteiten. Deze aan te houden afstand is gebaseerd op het plaatsgebonden risico (PR 10^{-6}). Op deze contour is de kans één op de miljoen per jaar dat iemand die daar altijd en onbeschermd aanwezig is, komt te overlijden als rechtstreeks gevolg van een incident met gevaarlijke stoffen. Voor kwetsbare objecten geldt deze afstand als grenswaarde: er mogen zich binnen de PR 10^{-6} -contour geen kwetsbare objecten bevinden. Voor beperkt kwetsbare objecten geldt deze afstand als richtwaarde. Dit betekent dat het bevoegd gezag rekening houdt met de afstand, maar hiervan gemotiveerd kan afwijken.

Het Bevi beperkt middels het groepsrisico het totale aantal aanwezige personen in de directe omgeving van een risicovol bedrijf. Het groepsrisico beschrijft de kans dat een groep mensen tegelijkertijd slachtoffer wordt van het ongewenst vrijkomen van gevaarlijke stoffen als rechtstreeks gevolg van een bedrijfsactiviteit. Het groepsrisico is daarmee een maat voor de maatschappelijke onrust die calamiteiten met gevaarlijke stoffen met zich mee kunnen brengen.

In tegenstelling tot het plaatsgebonden risico (PR) bestaat voor het groepsrisico (GR) geen 'harde' norm. De norm voor het groepsrisico is een oriëntatiewaarde en het bevoegd gezag moet zich verantwoorden voor het te nemen besluit en de hoogte van het groepsrisico daarbij. Het besluit omhelst ofwel het toestaan of afwijzen van de risicovolle activiteit ofwel het toestaan of afwijzen van bebouwing nabij de risicovolle activiteit. Het bevoegd gezag moet in de verantwoording aandacht besteden aan mogelijke alternatieven en aan veiligheidsaspecten zoals risicoreducerende maatregelen en moet de mogelijkheden voor zelfredzaamheid, rampenbestrijding en hulpverlening beschrijven. Het bevoegd gezag moet voor de veiligheidsaspecten verplicht de veiligheidsregio om advies vragen.

2.1.3 Circulaire

Ten tijde van het van kracht worden van het Bevi waren er nog geen LNG-tankstations. Om dit hiaat te vullen, heeft het toenmalige ministerie van Infrastructuur en Milieu middels een circulaire interimbeleid opgesteld voor LNG-tankstations (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2015a). Dit beleid houdt kort gezegd in dat voor het bepalen van de risico's van LNG-tankstations de waarden en de systematiek van het Bevi worden aangehouden (zie

⁸ Kwetsbare objecten zijn onder meer woningen, ziekenhuizen en scholen. Beperkt kwetsbare objecten zijn onder meer kantoorgebouwen, bedrijfsgebouwen en winkels.

paragraaf 2.1.2) en dat de risico's worden berekend met de rekenmethodiek van het RIVM voor LNG-tankstations (Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, 2017). De circulaire anticipeert echter ook op het moderniseren van het omgevingsveiligheidsbeleid (zie ook paragraaf 2.2), waarbij de effecten van ongevallen een prominentere rol krijgen in vergelijking met de risicobenadering van het Bevi.

2.1.4 Wet veiligheidsregio's

In de Wet veiligheidsregio's (Wvr) is een aantal taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden opgenomen van gemeenten, provincies en veiligheidsregio's ten aanzien van risicovolle activiteiten en de vergunningverlening daarvan. In dit kader zijn relevant te noemen:

1. de voorbereiding op de incidentenbestrijding
2. de adviesrol van de veiligheidsregio bij de vergunningverlening
3. de risicocommunicatie.

Vorbereiding op incidentbestrijding

De Wvr bepaalt dat het college van B&W belast is met de organisatie van brandweezorg, rampenbestrijding, crisisbeheersing en geneeskundige hulpverlening. De burgemeester heeft volgens deze wet het gezag bij brand en heeft het opperbevel bij rampenbestrijding binnen de gemeente. Volgens de Gemeentewet (artikel 172) is de burgemeester belast met de handhaving van de openbare orde.

De adviesrol van de veiligheidsregio bij de vergunningverlening

De veiligheidsregio heeft wettelijke adviestaken. Enerzijds volgen die adviestaken uit de Wvr; de veiligheidsregio moet risico's van branden, rampen en crises inventariseren en het bevoegd gezag hierover adviseren. Anderzijds komen adviestaken voort uit bijzondere wetgeving (zoals het Besluit externe veiligheid inrichtingen en het Vuurwerkbesluit). Verder kan een veiligheidsregio in haar beleidsplan regelen dat ze adviezen uitbrengt over onderwerpen waarvan de regio het belangrijk vindt dat deze aandacht krijgen van de deelnemende gemeenten of van ander bevoegd gezag en waarbij een eenduidige en eenvormige aanpak wenselijk is.

De risicocommunicatie

Risicocommunicatie is het voorlichten en communiceren over gevaren en risico's waar mensen aan blootgesteld kunnen worden. Hierbij wordt informatie gegeven over handelingsperspectieven en over de maatregelen die de overheid zelf neemt om gevaren en risico's te beperken.⁹ Risicocommunicatie is uitgewerkt in paragraaf 3.8.

2.1.5 Crisis- en herstelwet

De Crisis- en herstelwet (Chw) wordt aangepast en verruimd en biedt tot de komst van de Omgevingswet de mogelijkheid om al gebruik te maken van een aantal instrumenten die in de Omgevingswet zullen terugkomen. De Chw zal, na een periode van overgangsrecht, uiteindelijk in de Omgevingswet opgaan (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2018).

⁹ In tegenstelling tot risicocommunicatie is bij crisiscommunicatie daadwerkelijk sprake van een ramp of crisis. De informatie aan de bevolking gaat over de gevolgen van die ramp of crisis en over de handelingsperspectieven die op dat moment aan de orde zijn.

2.2 Aanstaande wetgeving

2.2.1 Omgevingswet

De inwerkingtreding van de nieuwe Omgevingswet staat gepland voor 1 januari 2021. De wet bundelt tientallen wetten voor onder meer bouwen, milieu, water, ruimtelijke ordening en natuur. Het proces van vergunningverlening verandert hierdoor, maar de inhoudelijke afwegingen blijven grotendeels intact. De Omgevingswet moet leiden tot:

- > het vergroten van de afwegingsruimte
- > een beter en sneller inzicht in wat wel en niet kan
- > snellere besluitvorming
- > een integrale benadering van de leefomgeving.

Gemeenten krijgen dus meer ruimte om lokale afwegingen te maken en hun omgevingsbeleid af te stemmen op eigen behoeften en doelstellingen. Er komen meer algemene regels in plaats van gedetailleerde vergunningen om initiatieven te faciliteren, waardoor de houding bij het beoordelen van plannen verandert van een 'nee tenzij' in een 'ja mits'. Voor omgevingsplannen waarin risicovolle activiteiten mogelijk worden gemaakt, blijven echter nog steeds regels gelden zoals aangegeven in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). Deze belangrijke AMvB's vallen onder de Omgevingswet.

2.2.2 Besluit activiteiten leefomgeving (Bal)

In het Bal staan algemene rijksregels over activiteiten die gevolgen kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. Deze regels gelden voor degene die de activiteit verricht. Het Bal geeft aan dat LNG-tankstations vergunningplichtig zijn (artikel 3.286 en artikel 3.297) en schrijft voor dat tijdens het uitvoeren van de activiteit voldaan moet worden aan PGS 33 (artikel 4.478). Meer informatie over het tanken en opslaan van LNG is te vinden in paragraaf 4.36 van het Bal en de bijbehorende Nota van Toelichting.

2.2.3 Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl)

Het Bkl bevat instructieregels die het bevoegd gezag moet hanteren als het een aanvraag voor een omgevingsvergunning beoordeelt. De belangrijkste norm blijft het plaatsgebonden risico van 10^{-6} (PR 10^{-6}) waarbinnen zich geen (zeer) (beperkt) kwetsbare gebouwen mogen bevinden. Het groepsrisico en de verantwoording daarvan hebben in het nieuwe stelsel een andere invulling gekregen. Daarvoor in de plaats zijn aandachtsgebieden en voorschriftengebieden gekomen. Meer informatie over het Bkl en de aandachtsgebieden is te vinden in de bijlagen 1 en 2 bij deze handreiking.

3 Proces

Dit hoofdstuk beschrijft de processtappen die bij behandeling van een vergunningaanvraag voor een LNG-tankstation doorlopen kunnen worden. Uitgangspunt is de huidige wetgeving. Om inzicht te geven in de aankomende wetswijzigingen geven we in paragraaf 3.11 aan waar in het proces van de vergunningaanvraag iets verandert zodra de Omgevingswet van kracht wordt.

3.1 Processtappen

Uitgangspunt bij de vergunningverlening voor een LNG-tankstation is de aanvraag voor een inrichting waar gevaarlijke stoffen aanwezig zijn. Het vergunningetraject bestaat grofweg uit de volgende stappen:

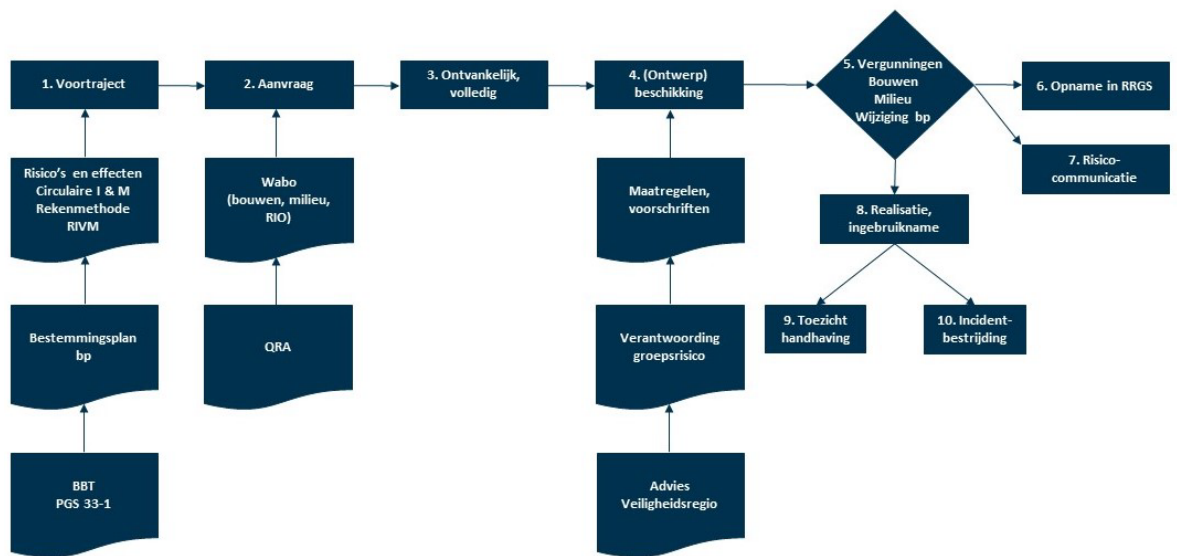
1. Voortraject en quick scan op de (on)mogelijkheden en potentiële knelpunten: vooroverleg eerste beoordeling vergunbaarheid, bespreken beoordelingskaders (BBT, QRA).
2. Indienen van de aanvraag.
3. Bepalen of de aanvraag volledig en ontvankelijk is en of de activiteit op basis van de aanvraag vergunbaar is.
4. Opstellen van de (ontwerp)beschikking met verantwoording van groepsrisico en voorschriften.
5. Vergunningverstrekking.
6. Invoer van gegevens in register en risicokaart.
7. Risicocommunicatie.
8. Realisatie en ingebruikname.
9. Handhaving.
10. (Vorbereiding op) incidentbestrijding.

In Figuur 3.1 op de volgende pagina zijn de verschillende stappen weergegeven in een stroomschema.

Naast de vergunningaanvrager die de formele aanvraag doet en de benodigde informatie moet aanleveren, kent het traject verschillende actoren. Het bevoegd gezag moet op twee momenten een formele beslissing nemen en de omgevingsdiensten¹⁰ en veiligheidsregio's hebben eveneens taken in het proces. Hoe die taken exact verdeeld zijn, kan per gemeente verschillen. De diverse stappen in het vergunningetraject worden in paragrafen 3.2 tot en met 3.10 beschreven.

Met de komst van de Omgevingswet veranderen enkele stappen in het vergunningverleningstraject. Dat kan inhoudelijk of procesmatig van aard zijn. In paragraaf 3.11 wordt hier op ingegaan.

¹⁰ Omgevingsdiensten (OD) worden ook wel regionale uitvoeringsdiensten genoemd (RUD).



Figuur 3.1 Stroomschema vergunningverlening LNG-tankstation

3.2 Voortraject en quick scan

Voordat een formele aanvraag voor een vergunning voor het realiseren van een LNG-tankstation gedaan wordt, is er meestal al het nodige gebeurd. De initiatiefnemer heeft vaak al een locatie op het oog en heeft hierover al gesprekken gevoerd met ambtenaren van de gemeente en de omgevingsdienst. Vaak wordt ook het bestuurlijke niveau al betrokken bij dit informele voortraject. Belangrijke aandachtspunten hierbij zijn:

- > LNG-tankstations vallen onder het Brzo (Besluit risico zware ongevallen) wanneer de opgeslagen hoeveelheid LNG meer dan 50 ton bedraagt (lage drempel) of meer dan 200 ton (hoge drempel)¹¹ (Europese Unie, 2012). Deze situatie doet zich nog niet voor in Nederland.
- > Het beleid van het bevoegd gezag moet in deze fase duidelijk gemaakt worden. Heeft het bevoegd gezag beleidsmatig vastgelegd dat de vestiging van een LNG-tankstation al dan niet mogelijk is? En als dit is vastgelegd, waar mag dat dan wel of niet? Eventuele voorwaarden kunnen in deze fase (informeel) met de vergunningaanvrager besproken worden.
- > Meerdere partijen kunnen belang hebben bij een vroegtijdige betrokkenheid in het informele voortraject. Dit betreft niet alleen de burgemeester en wethouders (ruimtelijke ordening, economische zaken), maar ook de veiligheidsregio vanwege een vroegtijdig advies over de (on)mogelijkheden voor de hulpverlening en rampenbestrijding. In het voortraject kan al met de vergunningaanvrager afgestemd worden welke informatie nodig is om de aanvraag te kunnen beoordelen.
- > In deze fase kan ook gekeken worden naar de beoogde locatie. Biedt het bestemmingsplan de mogelijkheid voor realisatie op de beoogde locatie? Is de locatie geschikt of is er wellicht een betere locatie beschikbaar? Kan afwijken van het bestemmingsplan worden vergund?

¹¹ 50 ton LNG komt overeen met 110 m³.

- > Voor de vergunningaanvraag is een kwantitatieve risicoanalyse nodig (Circulaire externe veiligheid LNG-tankstations c.q. het Bkl (Bijlage VII, onderdeel E.10)). Het RIVM heeft hiervoor een rekenmethodiek opgesteld. Deze is te downloaden van de website van het RIVM (Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, 2017).¹²
- > Het is aan te bevelen om in het voortraject samen met de vergunningaanvrager na te denken over communicatie met de gemeenteraad en de bevolking, in het bijzonder de omwonenden (zie paragraaf 3.8).

3.3 Aanvraag

Door de initiatiefnemer wordt een vergunningaanvraag ingediend waarin wordt gevraagd om vergunning te verlenen voor de van toepassing zijnde aspecten (bouwen en milieu). Zo nodig wordt een wijziging bestemmingsplan aangevraagd. Als het een aanvraag milieuvergunning betreft, moet deze alle informatie bevatten om de veiligheidsaspecten te kunnen beoordelen. Een aanvraag van een LNG-tankstation bevat daarom ten minste:

- > een plattegrond waarop de ligging van de installatie en onderdelen ervan zijn aangegeven
- > gegevens over doorzet, bevoorrading en wijze en route van bevoorraden
- > een kwantitatieve risicoanalyse (QRA)
- > een beschrijving van de veiligheidsmaatregelen en noodprocedures.

Met de komst van de Omgevingswet worden vergunningaanvragen via het digitale loket (DSO, Digitaal Stelsel Omgevingsvergunning) ingediend. Het DSO laat de vergunningaanvrager zien welke informatie nodig is voor de aanvraag en in hoeverre de gewenste ontwikkeling mogelijk is op de daarvoor uitgekozen locatie.

3.4 Ontvankelijk en vergunbaar

De volgende stap in het proces is het beoordelen of de aanvraag ontvankelijk en volledig is. Als dit het geval is, wordt gekeken of deze ook vergunbaar is.

De beoordeling van de ontvankelijkheid en de vergunbaarheid zijn twee verschillende trajecten. Bij de ontvankelijkheid wordt beoordeeld of de aanvraag volledig en juist is en wordt de aanvrager bij een onvolledige aanvraag in de gelegenheid gesteld deze aan te vullen en te corrigeren. Een vergunningaanvraag van een LNG-tankstation zonder een QRA zal bijvoorbeeld niet ontvankelijk zijn. Bij de vergunbaarheid wordt beoordeeld of de aangevraagde activiteit op die plek mogelijk is. Een aanvraag mét QRA maar met een kwetsbaar object binnen de PR 10^{-6} -contour, zal niet vergunbaar zijn. Als de aanvraag wordt ingediend binnen de kaders die in het voortraject zijn overeengekomen, zal de beoordeling van de vergunbaarheid vaak slechts een formaliteit zijn. Als van die kaders wordt afgeweken, zal de vergunbaarheid nog zorgvuldig moeten worden beoordeeld.

Aandachtspunten bij het beoordelen van de vergunbaarheid zijn:

- > De uitkomsten van de QRA spelen een belangrijke rol in de vergunbaarheid. Bepalend hierin is vooral het berekende plaatsgebonden risico (PR). Hoe groter de afstand van

¹² <https://www.rivm.nl/documenten/rekenmethodiek-lng-tankstations>.

een individu tot het LNG-tankstation, hoe kleiner de kans om te overlijden als rechtstreeks gevolg van een incident met het LNG-tankstation.

- > De PR-contour van 10^{-6} per jaar is maatgevend. Zie ter illustratie Figuur 3.2: getoetst moet worden of binnen de rode PR 10^{-6} -contour kwetsbare objecten (zoals huizen en scholen) of beperkt kwetsbare objecten (zoals winkels en bedrijven) vallen (zie paragraaf 2.1.2).



Figuur 3.2 Fictieve plaatsgebonden risicocontouren

- > Wanneer binnen deze PR 10^{-6} -contour een of meer kwetsbare objecten vallen, zal het bevoegd gezag de vergunning moeten weigeren of moeten besluiten deze kwetsbare objecten te saneren.¹³
- > Bij beperkt kwetsbare objecten ligt de toetsing genuanceerder. In principe mogen beperkt kwetsbare objecten ook niet binnen de PR 10^{-6} -contour vallen. Dit geldt zowel voor bestaande objecten als voor geprojecteerde objecten. Maar op zwaarwegende gronden heeft het bevoegd gezag de beleidsvrijheid hiervan af te wijken. Het is dan wel zaak dit goed te motiveren en in het kader van risicocommunicatie zal dit extra uitdagingen betekenen.

De circulaire (zie 2.1.3) is aanvullend op het Bevi en introduceert aankomend beleid dat met de komst van de Omgevingswet van kracht zal worden (zie paragraaf 2.1.3). De circulaire schrijft voor dat minimaal een afstand van 50 m moet worden aangehouden tot (beperkt) kwetsbare objecten, omdat effecten veelal verder reiken dan de PR 10^{-6} -contour.

¹³ De effecten van een ongeval kunnen verder reiken dan de PR 10^{-6} -contour. Personen die zich buiten deze contour bevinden, kunnen nog steeds komen te overlijden als gevolg van een ongeval met gevaarlijke stoffen, maar de wet geeft aan dat dit risico acceptabel is. Met het oog op de voorbereiding op de rampenbestrijding is het echter wel nodig om te kijken wat er zal gebeuren als er iets misgaat. Het is daarom verstandig hiervoor een beroep te doen op de expertise van de veiligheidsregio's.

De effectafstand kan groter zijn dan 50 m en oplopen tot 200 m, afhankelijk van de specifieke configuratie van de LNG-tankstation.

In Tabel 3.1 wordt aangegeven waar (beperkt) kwetsbare objecten mogen staan ten opzichte van het vulpunt van een LNG-tankstation. De circulaire zal met de komst van de Omgevingswet opgaan in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl, zie paragraaf 2.2.3).

Tabel 3.1 Beleid ten aanzien van de aan te houden afstanden tussen het vulpunt van een LNG-tankstation en het toestaan van een (beperkt) kwetsbaar object

Situering object	Kwetsbaar object	Beperkt kwetsbaar object	Wetgeving
Binnen PR 10 ⁻⁶ afstand	Nee	Nee, tenzij gewichtige redenen	Bevi
Buiten PR 10 ⁻⁶ afstand	Ja	Ja	Bevi
Buiten PR 10 ⁻⁶ afstand maar binnen 50 m	Nee	Nee, tenzij gewichtige redenen	Circulaire
Buiten PR 10 ⁻⁶ afstand en buiten 50 m maar binnen effectafstand van LNG-tankstation (max. 200 m)	Ja	Ja, mits gemotiveerd	Circulaire
Buiten effectafstand van LNG-tankstation	Ja	Ja	Circulaire

Gezien de mogelijke effecten en de relatieve onbekendheid van de stof LNG, beveelt de circulaire van het ministerie van IenM aan om de veiligheidsregio in een vroeg stadium te betrekken bij het besluitvormingsproces.

3.5 Verantwoording groepsrisico

In paragraaf 2.1.2 is aangegeven wat het groepsrisico inhoudt. Het bevoegd gezag moet aangeven of het risico van een ongeval waarbij tien of meer slachtoffers kunnen vallen – het groepsrisico – acceptabel vindt of niet. Dit proces heet de ‘verantwoording van het groepsrisico’. Voor de verantwoording van het groepsrisico moet het bevoegd gezag advies vragen bij de veiligheidsregio (Bevi, artikel 12 lid 3). De veiligheidsregio adviseert met welke maatregelen dit groepsrisico beperkt kan worden. Deze maatregelen hebben betrekking op bron- of effectmaatregelen, bestrijdbaarheid en zelfredzaamheid (Instituut Fysieke Veiligheid, 2020).

De adviezen van de veiligheidsregio worden door de vergunningverlener verwerkt in een adviesrapport over de verantwoording van het groepsrisico. Er kan hierbij gemotiveerd afgeweken worden van het advies van de veiligheidsregio. Het is belangrijk transparant te zijn over de afweging en expliciet aan te geven waarom het advies van de veiligheidsregio al dan niet overgenomen is.

3.6 Uitwerking voorschriften

Vergunningvoorschriften worden uitgewerkt door de gemeente of omgevingsdienst en er wordt een considerans opgesteld voor het besluit om de vergunning te verlenen. Aangezien PGS 33-1 aangeeft welke maatregelen de aanvrager moet nemen, volstaat veelal het overnemen van de voorschriften van PGS 33-1. Het is uiteraard wel belangrijk dat de vergunningaanvrager de voorgeschreven maatregelen ook daadwerkelijk neemt. Daarnaast kan de veiligheidsregio aanvullende voorschriften adviseren, bijvoorbeeld over bereikbaarheid en bluswater of de beschikbaarheid van een bedrijfsdeskundige die in geval van een incident de brandweer kan informeren.

3.7 Opname in RRGs

Op basis van de Wet milieubeheer bestaat in Nederland een landelijk, openbaar register waarin gegevens over externe veiligheid zijn opgenomen, het Register Registratie Gevaarlijke Stoffen (RRGS). Het bevoegd gezag moet gegevens voor dit register aanleveren. De provinciale risicokaart (zie www.risicokaart.nl) is gebaseerd op dit RRGs en geeft (geografisch) informatie over inrichtingen, transportroutes en buisleidingen en de risico's voor de omgeving (externe veiligheid).

Het Registratiebesluit externe veiligheid bepaalt van welke inrichtingen gegevens moeten worden ingevoerd in het RRGs, maar LNG-tankstations worden niet genoemd in het Registratiebesluit. Aanbevolen wordt om gegevens over LNG-tankstations aan te leveren in de categorie 'propaan of ander vloeibaar gemaakt gas'.

3.8 Risicocommunicatie

Gemeenten, provincies en veiligheidsregio's hebben een taak en verantwoordelijkheid op het gebied van risicocommunicatie. Dit is vastgelegd in artikel 7 (gemeenten), artikel 45 (provincies) en artikel 46 (veiligheidsregio's) van de WvR. Deze risicocommunicatie betreft niet alleen het inlichten van de bevolking over de mogelijke incidenten die kunnen plaatsvinden (en de gevolgen daarvan), maar ook de maatregelen die de overheid heeft getroffen om deze incidenten te voorkomen en te bestrijden. Het informeren van burgers over wat zij zelf kunnen doen in geval van een incident (handelingsperspectief) maakt ook deel uit van de risicocommunicatie. Daarnaast draagt Gedeputeerde Staten zorg voor de productie en het beheer van een geografische kaart waarop de in de veiligheidsregio aanwezige risico's zijn aangeduid op basis van het risicoprofiel van de veiligheidsregio (Risicokaart).

Communicatie met de bevolking over risico's die inherent zijn aan een LNG-tankstation is weliswaar opgenomen als 'stap' in het proces, maar is in feite gedurende het gehele vergunningstraject een punt van aandacht, ook nadat de vergunning verleend is.

- > Bij risicocommunicatie is het belangrijk om niet alleen oog te hebben voor de rekenkundige kant van risico's (in termen van de berekende kans op een bepaald effect), maar ook voor de risicoperceptie (c.q. risico-aversie of risico-acceptatie) van mensen. Als de risicoperceptie laag is, is het minder waarschijnlijk dat mensen openstaan voor risicocommunicatie en maatregelen zullen treffen. Als de risicoperceptie

hoog is, kan risicocommunicatie ervoor zorgen dat mensen zich gaan voorbereiden op de 'dreigende' situatie. Ook hebben mensen in het algemeen een grotere aversie tegen risico's met een kleine kans en een groot gevolg, dan tegen risico's die weliswaar een grotere kans hebben om op te treden, maar waarvan de effecten minder groot zijn. (Met dit laatste aspect wordt overigens al rekening gehouden bij de berekening van het groepsrisico, zie paragraaf 3.5.).

- > Veel mensen zijn onbekend met LNG. LNG-tankstations zijn een relatief nieuw verschijnsel in Nederland. Deze onbekendheid kan tot onrust leiden ('onbekend maakt onbemind'), niet alleen bij omwonenden van een (gepland) LNG-tankstation, maar ook bij mensen die langs eventuele aanvoerroutes wonen. Er kan niet vanuit gegaan worden dat de gemiddelde burger weet wat de risico's zijn en welke scenario's mogelijk zijn bij een ongeval met LNG. Wel kunnen burgers zich via talloze websites op het internet zich informeren over LNG en de risico's daarvan. Onjuiste interpretatie van informatie of het niet verstrekken van informatie kan echter leiden tot onnodige onrust.
- > Om het vertrouwen van mensen te winnen en om hun ongerustheid te verminderen of weg te nemen, is het van belang om van begin af aan zo transparant mogelijk te zijn over de risico's van LNG, maar ook over de maatregelen die genomen worden om deze te beperken of tegen te gaan. Alleen met een volledig en transparant verhaal over de vergunningverlening kan het vertrouwen van verontruste burgers gewonnen worden. Daarbij moet het bevoegd gezag duidelijk maken dat aan alle voorschriften en vereisten is voldaan door de vergunningaanvrager. Het is daarom verstandig de vergunningaanvrager te betrekken bij de risicocommunicatie.

3.9 Handhaving

Nadat de vergunning is verleend, is het belangrijk dat de zorg voor de veiligheid door alle partijen gecontinueerd wordt. Hiervoor moet periodiek toezicht gehouden worden op de naleving van de voorschriften die in de vergunning zijn gesteld. Bij onvoldoende naleving zal door het bevoegd gezag handhavend worden opgetreden.

3.10 Voorbereiding op incidentbestrijding

De veiligheidsregio is conform de Wet veiligheidsregio's verplicht zich voor te bereiden op mogelijke incidenten, zo ook met LNG. Informatie, planvorming, geoefendheid en goede afspraken tussen de veiligheidsregio en de beheerder van het tankstation zijn daarbij van belang. Wat betreft de kennis van en voorbereiding op het optreden bij incidenten met LNG-tankstations is door het IFV met Brandweer Nederland een protocolkaart gemaakt (Instituut Fysieke Veiligheid, 2016).

3.11 Proces(stappen) in toekomstige wetgeving

De stappen in het vergunningverleningsproces veranderen niet wezenlijk met de komst van de Omgevingswet: de principes blijven gelijk, maar inhoudelijk en procesmatig verandert er wel het één en ander. In Tabel 3.2 op de volgende pagina wordt dit samengevat.

Tabel 3.2 Was-woordt tabel met betrekking tot de huidige en toekomstige wetgeving

Onderdeel	Beschrijving verandering
Voortraject en quick scan	Verandert niet.
Ontvankelijk en vergunbaar	<p>Dit verandert in zoverre dat met de komst van het DSO en met behulp van het Omgevingsloket zoveel mogelijk vooraf de voorwaarden voor ontvankelijkheid en vergunbaarheid worden gegeven. Zo moet de initiatiefnemer aangeven of – en zo ja hoe – er overleg is geweest met belanghebbenden (art. 7.4 Omgevingsregeling).</p> <p>De grens van 50 m voor kwetsbare objecten uit de Circulaire geldt niet meer (zie Tabel 3.1). Nieuw is ook dat naast controle op de ligging van het LNG-tankstation ten opzichte van de PR 10⁻⁶-contour, ook gekeken moet naar de aanwezigheid van (zeer)(beperkt) kwetsbare gebouwen in het aandachtsgebied dan wel het voorschriftgebied. Meer details staan in bijlage 2.</p>
Verantwoording groepsrisico	De gedachte achter het groepsrisico verdwijnt niet, maar daarvoor in de plaats komen aandachtsgebieden en voorschriftgebieden. Meer details staan in bijlage 2.
Uitwerking van voorschriften	Verandert niet.
Opname in RRGs	Met de komst van de Omgevingswet worden LNG-tankstations opgenomen in het Register Externe Veiligheid (REV) en als aparte categorie zichtbaar gemaakt op een digitale kaart. Het bevoegd gezag dat verantwoordelijk is voor de gegevensverzameling, levert de gegevens aan bij het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) (art.10.27 Omgevingsbesluit).
Risicocommunicatie	Verandert niet.
Toezicht en handhaving	Verandert niet ingrijpend. De focus bij toezicht zal mogelijk verschuiven naar de preventieve kant. Hierbij worden bedrijven gemotiveerd en gestimuleerd om hun eigen verantwoordelijkheid te nemen. De toezichthouder beoordeelt of een bedrijf dat naar behoren doet. Als een bedrijf in gebreke blijft, zal net als voorheen handhaving aan de orde zijn.
Vorbereiding op incidentbestrijding	De wettelijke adviestaak van de veiligheidsregio in de verantwoording van het groepsrisico vervalt en daardoor is het niet vanzelfsprekend dat de veiligheidsregio op de hoogte is van een vergunningaanvraag van een LNG-tankstation.

4 Checklist vergunningverlening

Gedurende het traject om te komen tot een vergunning voor de realisatie en exploitatie van een LNG-tankstation, kunnen diverse vragen worden gesteld. Deze vragen zijn in de checklist hieronder per fase uitgesplitst. Voor de meeste vragen is de omgevingsdienst aanspreekpunt. In de gevallen waarbij bepaalde taken niet zijn uitbesteed aan de omgevingsdienst, is de verantwoordelijke afdeling van de betreffende gemeente aanspreekpunt.

De checklist is opgesteld voor de huidige situatie. Hierbij wordt een LNG-tankstation beschouwd als een Bevi-inrichting, omdat de Circulaire de systematiek van het Bevi van toepassing verklaart op LNG-tankstations. In de checklist zijn de cellen oranje gekleurd als verwezen wordt naar de Omgevingswet met de daarbij behorende AMvB's.

Tabel 4.1 Checklist vergunningverlening LNG-tankstations

	Checkpunten	Verplicht o.b.v.
Voortraject en quick scan	Bevatten de opslagen van het LNG-tankstation meer dan 50 ton LNG (laagdrempelig) of meer dan 200 ton (hoogdrempelig)?	Seveso III, bijlage I, deel 2, rij 18
	Zijn de juiste personen op ambtelijk (gemeente/omgevingsdienst, veiligheidsregio) en bestuurlijk niveau (verantwoordelijke wethouder en de burgemeester) op de hoogte van het voornemen een LNG-tankstation te realiseren?	-
	Heeft het bevoegd beleid vastgelegd ten aanzien van de vestiging van een LNG-tankstation?	-
	Heeft een informeel gesprek plaatsgevonden tussen het bestuur/de bestuurder en de vergunningaanvrager? (Is dit gewenst?)	-
	Zijn de voor- en nadelen van de beoogde locatie in beeld gebracht en zijn er alternatieve locaties overwogen?	Bevi, art. 12 en 13
	Is de aanvoerroute van LNG in overweging genomen?	Bevt, ADR
	Heeft de vergunningaanvrager een risicoberekening (QRA) opgesteld?	Circulaire

	Checkpunten	Verplicht o.b.v.
	Vallen er (beperkt) kwetsbare objecten binnen de PR 10 ⁻⁶ -contour van het LNG-tankstation? Of staat het bestemmingsplan deze objecten toe?	Bevi, paragraaf 6
	Heeft de gemeente een omgevingsplan opgesteld, met daarin opgenomen aandachtsgebieden en voorschriftengebieden?	Ow, art. 2.4 en 2.28, Bkl, § 5.1.2 en 5.1.4.
	Is de aanwezigheid van de LNG-tankstation op de beoogde locatie in strijd met de regels van het omgevingsplan (de zgn. buitenplanse omgevingsplanactiviteit)? ¹⁴	Ow, art. 4.17 en § 5.1.3
	Weet de indiener van de aanvraag aan welke vereisten en randvoorwaarden de aanvra(a)g(en) moet(en) voldoen?	
Ontvankelijk en vergunbaar	Voldoet de aanvraag aan de daarvoor geldende indieningsvereisten en de bij het vooroverleg overeengekomen randvoorwaarden?	Besluit omgevingsrecht, hoofdstuk 4
		Het Omgevingsloket maakt dit duidelijk voor de aanvrager.
	Vallen er (beperkt) kwetsbare objecten binnen de PR 10 ⁻⁶ -contour van het LNG-tankstation? Of staat het bestemmingsplan/omgevingsplan deze objecten toe?	Bevi, paragraaf 6
	Vallen er (beperkt) kwetsbare objecten buiten de PR 10 ⁻⁶ -contour maar binnen een straal van 50 meter vanaf het vulpunt dan wel binnen de bepaalde effectafstand? Of staat het bestemmingsplan deze objecten toe?	Circulaire
	Vallen er (zeer) (beperkt) kwetsbare gebouwen en locaties binnen de PR 10 ⁻⁶ -contour van het LNG-tankstation? Of staat het omgevingsplan deze gebouwen toe?	Bkl, art. 5.7 Bkl, art. 5.11
	Zo ja, hoe wordt hiermee omgegaan? (saneren, bestemmingsplan wijzigen of toestaan motiveren)	Bevi, paragraaf 7 Bkl, art 5.10
Verantwoording groepsrisico	Heeft de veiligheidsregio maatregelen geadviseerd ten aanzien van de bron, de bestrijdbaarheid en de zelfredzaamheid?	Bevi artikel 12 en 13
	Is het advies van de veiligheidsregio afgestemd met de omgevingsdienst of het gemeentelijk apparaat?	-

¹⁴ Voor mogelijkheden tot afwijkingen van het huidige bestemmingsplan zie Wabo buitenplanse afwijking (artikel 2.12, lid 1 onder a, sub 3).

	Checkpunten	Verplicht o.b.v.
	Zijn de voorgestelde maatregelen door het bevoegd gezag overgenomen?	-
	Voor zover de maatregelen niet worden overgenomen: wordt door het bevoegd gezag beargumenteerd waarom deze maatregelen niet worden overgenomen?	-
Aandachtsgebieden en voorschriftengebieden	Vallen er (zeer)(beperkt) kwetsbare gebouwen en locaties binnen het brandaandachtsgebied van het LNG-tankstation?	Bkl, art. 5.15
	Ligt het LNG-tankstation in een voorschriftengebied?	Bkl, art 5.14
	Vallen er (zeer)(beperkt) kwetsbare gebouwen en locaties binnen het voorschriftengebied van het LNG-tankstation?	Bkl, art 5.14
	Ligt het LNG-tankstation in een 'risicogebied externe veiligheid'?	Bkl, art 5.16 en 5.17
Uitwerking van voorschriften	Zijn de adviezen van de veiligheidsregio verwerkt in aanvullende vergunningvoorschriften door de omgevingsdienst?	-
	Zijn een considerans en dictum opgesteld door de omgevingsdienst?	Bor, hoofdstuk 5
Invoer van gegevens	Zijn de relevante gegevens in het RRGs opgenomen door het bevoegd gezag?	Wm, art. 12.12 en 12.13, Wvr, art. 45 Registratiebesluit externe veiligheid
	Zijn de relevante gegevens in het Register externe veiligheid aangeleverd door de omgevingsdienst?	Ob, §10.8.1 Bkl, § 10.1.1
Risicocommunicatie	Is nagedacht over de risicocommunicatie voor en na de vergunningverlening? (Eventueel in overleg met veiligheidsregio, de vergunningaanvrager, gemeentelijke communicatieadviseurs en de omgevingsdienst.)	Wvr, art, 7 en art. 46 (taak VR)
Handhaving	Is nagedacht over de wijze waarop de juiste naleving van de geëiste voorschriften geborgd wordt (op basis van het door het bevoegd gezag vastgestelde handhavingsbeleid)?	Besluit omgevingsrecht, hoofdstuk 7
Incidentenbestrijding	Is door de veiligheidsregio nagedacht over de adequate wijze van voorbereiding op een eventueel incident?	Wvr, § 3

Literatuur

Accord européen relatif au transport international des marchandises Dangereuses par Route (ADR, 2019), geraadpleegd op 18 december 2019 van https://www.unece.org/fileadmin/DAM/trans/publications/ADR_2019_vol1_1818953_E.pdf.

British Chamber of Commerce (2014). A Brief History of LNG. A Celebration of the First Commercial Shipment of LNG.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2018). *Nota naar aanleiding van het verslag wetsvoorstel tot aanpassing van de Crisis- en herstelwet*. Kenmerk 2018-0000851280, d.d. 29 oktober 2018.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2019). Kamerbrief *Voortgang stelselherziening Omgevingsrecht*, d.d. 29 november 2019.

Daf ontwikkelt aardgasmotor voor Groningen. (1972) *Nieuwsblad van Het Noorden*, 9 september, p. 1. Groningen. Opgehaald van <http://www.delpher.nl/nl/kranten/view?query=aardgas+DAF&coll=ddd&maxperpage=10&identifier=ddd%3A011016444%3Ampeg21%3Aa0013&resultsidentifier=ddd%3A011016444%3Ampeg21%3Aa0013>.

Elzinga, D. J., De Greef, R. J. M. H., & Munneke, S. A. J. (2014). *Omgevingsdiensten onder de bestuurlijk- juridische loep*. Groningen; Amsterdam. Opgehaald van <https://vng.nl/files/vng/20140508-rapport-elzinga-omgevingsdienst.pdf>.

Europese Unie (2012). Richtlijn 2012/18/EU van het Europees Parlement en de Raad, Bijlage I Deel 2 categorie 18.

Europese Unie (2016). *Overeenkomst van Parijs*. Geraadpleegd op 24 januari 2020 van <https://eur-lex.europa.eu/content/paris-agreement/paris-agreement.html?locale=nl>.

FUELswitch. (n.d.). *Zwaar transport op LNG*. Opgehaald van www.fuelswitch.nl.

Instituut Fysieke Veiligheid (2015). *Brandweeroptreden bij incidenten met LNG*. Arnhem: IFV.

Instituut Fysieke Veiligheid (2016). *Protocolkaarten incidentbestrijding LNG*. Arnhem: IFV.

Instituut Fysieke Veiligheid (2020). *Handreiking EV-advisering LNG*. Arnhem: IFV.

Klimaatberaad (2019). *Klimaatakkoord*, d.d. 28 juni 2019.

- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2015a). *Circulaire externe veiligheid LNG-tankstations*. Geraadpleegd op 15 januari 2020 van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2015-3125.html>.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2015b). *Nota Modernisering omgevingsveiligheid. Uitvoeringsprogramma 2015 – 2018*, bijlage bij 29517, nr.92, d.d. 5 januari 2015.
- Nationaal LNG Platform (2019a). *LNG/Bio-LNG stimuleringsregeling gepubliceerd*, geraadpleegd op 11 december 2019 van <https://www.nationaallngplatform.nl/category/algemeen/>.
- Nationaal LNG Platform (2019b). *Waar kunt u LNG tanken?* Geraadpleegd op 11 december 2019 van <https://www.nationaallngplatform.nl/publicaties/>.
- Nederlandse Normalisatie Instituut (2017). *ISO-normen voor CNG- en LNG-tankstations gepubliceerd*. Geraadpleegd op 18 december 2019 van <https://www.nen.nl/NEN-Shop/Nieuwsberichten-Energie-Distributie/ISONormen-voor-CNG-en-LNG-tankstations-gepubliceerd.htm>.
- Planbureau voor de Leefomgeving (2018). *Monetaire milieuschade in Nederland*.
- Publicatiereeks Gevaarlijke stoffen (2013). PGS 33-1. *Aardgas: afleverinstallaties van vloeibaar aardgas (LNG) voor motorvoertuigen*. Geraadpleegd op 18 december 2019 van http://content.publicatiereeksgevaarlijkestoffen.nl/documents/PGS33/PGS_33_1_LNG_motorvoertuigen_compleet.pdf.
- Publicatiereeks Gevaarlijke stoffen (zonder datum). *Over PGS*. Geraadpleegd op 24 januari 2020 van <https://publicatiereeksgevaarlijkestoffen.nl/over-pgs.html>.
- Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (2017). *Rekenmethodiek LNG-tankstations*, versie 1.0.2, april 2017.
- Stam, B. (2019). *Doorbraak LNG moet nog komen*. Geraadpleegd op 11 december 2019 van <https://www.technischweekblad.nl/artikelen/tech-achtergrond/doorbraak-lng-moet-nog-komen>.
- Teuling, I. (2016). *Niet de juiste richting*. *NRC Handelsblad*, 13 augustus.
- Van den Berg, J. (2015). *LNG in wegtransport begint te groeien*. *Gevaarlijke Lading*, februari, 30–32.
- Verbeek, R., Van Zyl, S., Van Grinsven, A., & Van Essen, H. (2014). *Brandstoffen voor het wegverkeer. Kenmerken en perspectief*.
- Wensink, M. (2013). *LNG, een ontwikkeling in beweging*. Afstudeerscriptie. Rotterdam: Hogeschool Inholland.

Overige relevante documenten en websites

- > Rosmuller, N. en Wensink, M. (2014). LNG, een ontwikkeling in beweging - Een onderzoek naar de veiligheid bij LNG-vulstations. *Ruimtelijke veiligheid en risicobeleid*, 5(15) 12-20.
- > <https://www.ifv.nl/kennisplein/Documents/20190403-Nationaal-LNG-Platform-LNG-hulpregeling.pdf>.
- > <https://www.nationaallngplatform.nl/publicaties/>.
- > Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant. Kennisdocument LNG. Te downloaden via <https://relevant.nl/download/attachments/28803218/Kennisdocument%20LNG.pdf?version=1&modificationDate=1439906159522&api=v2>.

Bijlage 1

Toelichting Besluit kwaliteit leefomgeving

Aan de hand van twee stappen kan worden bepaald of de instructieregels uit het Bkl van toepassing zijn:

1. Is er sprake van een activiteit met risico's?
2. Bijlage VII bij het Bkl geeft een overzicht van risicovolle activiteiten. De meeste activiteiten met externe veiligheidsrisico's worden gezien als categoriale inrichting waarvoor vaste afstanden gelden. Voor activiteiten met complexe externe veiligheidsrisico's moeten de aan te houden afstanden per geval worden berekend.
3. *Is er sprake van een functie die beschermd moet worden?*
Er zijn vijf verschillende functies die beschermd moeten worden (Bkl, Bijlage VI):
 - > beperkt kwetsbare gebouwen
 - > beperkt kwetsbare locaties
 - > kwetsbare gebouwen
 - > kwetsbare locaties
 - > zeer beperkt kwetsbare gebouwen (nieuw).

De aan te houden afstanden gelden voor kwetsbare gebouwen, kwetsbare locaties en voor zeer kwetsbare gebouwen. Uitzondering hierop is dat kwetsbare gebouwen wel zijn toegelaten als ze noodzakelijk zijn voor het gebied.

PR-afstanden

LNG-tankstations worden gezien als een risicovolle activiteit en de lokale situatie bepaalt of en zo ja welke functies beschermd moeten worden (lucht, bodem et cetera). LNG-tankstations zijn niet-categoriale inrichtingen waarvoor een QRA moet worden opgesteld met als uitkomsten onder andere de afstand tot het plaatsgebonden risico van 10^{-6} per jaar en de effectafstand. Hoe groot de PR 10^{-6} -afstand is, is op voorhand niet te zeggen, omdat deze door een groot aantal parameters wordt bepaald.

Bijlage 2

Aandachtsgebieden

Aandachtsgebieden

Aandachtsgebieden zijn een nieuw fenomeen binnen de omgevingsveiligheid (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2015b). Ze hebben tot doel 'om voorafgaand aan besluitvorming na te denken over de risico's en de mogelijke effecten bij een incident bij de (vergunde) activiteit met gevaarlijke stoffen'.¹⁵ Buiten de plaatsgebonden risicocontouren worden risico's aanvaardbaar geacht, maar dat wil niet zeggen dat het risico nul is. Men kan nog altijd overlijden als rechtstreeks gevolg van een ongeval met gevaarlijke stoffen. Door middel van aandachtsgebieden wordt hier in het nieuwe omgevingsbeleid rekening mee gehouden.

Aandachtsgebieden zijn gedefinieerd als gebieden waar mensen binnenshuis, zónder aanvullende maatregelen onvoldoende beschermd zijn tegen de gevaren die in de omgeving kunnen optreden.¹⁵ Er wordt onderscheid gemaakt tussen drie soorten gevaren en daarmee tussen drie verschillende aandachtsgebieden: warmtestraling (brandaandachtsgebied), overdruk (explosieaandachtsgebied) en concentratie giftige stoffen in de lucht (gifwolk-aandachtsgebied). Voor LNG-tankstations geldt alleen een brandaandachtsgebied, gebaseerd op het ontstaan van een wolkbrand.

De grootte van het brandaandachtsgebied van een LNG-tankstation wordt bepaald door het ongevalsscenario dat het meest bijdraagt aan het plaatsgebonden risico. Dat scenario is over het algemeen het breken van de losslang of losarm tijdens het vullen van de LNG-opslagtank. Hierbij ontstaat een gaswolk die na ontsteking een wolkbrand geeft. De effectafstand behorende bij de wolkbrand is de afstand waarop nog dodelijke slachtoffers kunnen vallen.¹⁶

Het Bkl heeft het bepalende scenario en de bijbehorende effectafstanden overgenomen uit de Circulaire en daarbij de effectafstanden omgezet in brandaandachtsgebieden. De specifieke configuratie van een LNG-tankstation bepaalt de grootte van het brandaandachtsgebied. Deze kan variëren van 50 m tot 125 m, gerekend vanaf het vulpunt en staat met de bijbehorende configuratie weergegeven in Tabel 4.2.

Een gemeente kan in het omgevingsplan ruimte reserveren voor toekomstige activiteiten met gevaarlijke stoffen door een aandachtsgebied toe te laten. Nieuwe activiteiten moeten binnen de in het omgevingsplan aangegeven grenzen van het aandachtsgebied blijven.¹⁷ Het is ook aan het bevoegd gezag om eventuele maatregelen te eisen ter verbetering van de bescherming. Dat kunnen maatregelen zijn met betrekking tot gebouwen (bouwvoorschriften) of omgevingsmaatregelen.

¹⁵ <https://omgevingsveiligheid.rivm.nl/aandachtsgebieden>.

¹⁶ Hiervoor wordt een warmtestraling van 10 kW/m² aangehouden.

¹⁷ <https://relevant.nl/display/THEMA/Het+aandachtsgebied>.

Tabel 4.2 Mogelijke effectafstanden LNG-tankstation

Reactietijd ESD \leq 5 s	Bovenvulling	Verladen pomp	Voordruk < 420 kPa	Effectafstand (m)
Ja	Ja	Ja	Ja	50
Ja	Ja	Ja	Nee	75
Nee	Ja	Ja	Ja	
Ja	Nee	Ja	Ja	
Ja	Nee	Ja	Nee	
Nee	Ja	Ja	Nee	125
Ja	Ja	Nee	n.v.t.	
Ja	Nee	Nee	n.v.t.	

Bij een nieuwe risicovolle activiteit die tot een (verruiming van een) aandachtsgebied leidt, kan de kwetsbaarheid van gebouwen en locaties binnen dat aandachtsgebied leiden tot aanvullende vergunningvoorschriften ter bescherming van personen in die gebouwen of op die locaties. De beschermende maatregelen kunnen risicobeperkende maatregelen zijn, gericht op de activiteit, of omgevingsmaatregelen in het gebied tussen de risicovolle activiteit en de toegelaten gebouwen en locaties (Bkl, Nota van toelichting op artikel 8.12).

Voorschriftengebieden

Gemeenten moeten in het omgevingsplan voor aandachtsgebieden rekening houden met het groepsrisico.¹⁸ Dit is de kans op het overlijden van een groep van tien of meer personen per jaar als rechtstreeks gevolg van een ongewoon voorval veroorzaakt door een activiteit. Gemeenten voldoen hieraan door in het aandachtsgebied geen beperkt kwetsbare, kwetsbare en zeer kwetsbare gebouwen toe te laten, en ook geen beperkt kwetsbare en kwetsbare locaties. Gemeenten voldoen hier ook aan als ze deze gebouwen en locaties wel toelaten en daarvoor extra maatregelen nemen. Dat doet de gemeente met voorschriftengebieden.¹⁹

Uitgangspunt van het Bkl is dat een brandaandachtsgebied in een omgevingsplan wordt aangewezen als een brandvoorschriftengebied (Bkl artikel 5.14, lid 2a), maar een gemeente mag hiervan gemotiveerd afwijken (Bkl artikel 5.14, lid 3) en geen of kleinere brandvoorschriftengebieden aanwijzen, een enkele uitzondering daargelaten. Met andere woorden: een aandachtsgebied wordt een voorschriftengebied, tenzij de gemeente anders heeft besloten. Het Bkl verplicht de gemeente hierbij om het gebied rondom een zeer kwetsbaar gebouw – wanneer zich dat in een aandachtsgebied bevindt – aan te wijzen als een voorschriftengebied.

¹⁸ In de Nota van Toelichting op art. 5.15 van het Bkl staat aangegeven dat gemeenten niet meer verplicht zijn te *rekenen* om het groepsrisico vast te stellen, maar dat deze optie wel open wordt gehouden. Met behulp van de uitkomsten van een dergelijke berekening kan een gemeente haar beleid en regels onderbouwen.

¹⁹ <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/thema/externe-veiligheid/externe-veiligheid-in-omgevingsplan/aandachtsgebieden-voorschriftengebieden/>

Voor de bescherming van mensen in een gebouw maakt het uit of dat gebouw in een aandachtsgebied staat of in een voorschriftengebied. Wanneer een gebouw in het aandachtsgebied staat, moet worden nagedacht welke maatregelen nodig zijn om de mensen binnenshuis te beschermen.²⁰ Het gaat hier om 'vrijwillige' maatregelen die in overleg met belanghebbenden worden getroffen. Wanneer het gebouw niet alleen in een aandachtsgebied staat maar ook in een voorschriftengebied, moeten in ieder geval de maatregelen worden getroffen die wettelijk worden voorgeschreven. Het gaat hier om bouwkundige maatregelen die beschreven staan in paragraaf 4.2.14 van het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl, artikelen 4.90 tot en met 4.96).

²⁰ Opgemerkt wordt dat het Bkl niet voorschrijft dat mensen buitenshuis beschermd moeten worden. Zie ook Werkgroep Risico's Mensen Buiten (2018). *Omgevingsveiligheid Mensen op Buitenlocaties*. Te downloaden van <https://relevant.nl/display/DOC/Handleiding+Omgevingsveiligheid+Mensen+op+Buitenlocaties>.