

RAPPORT

Veiligheidscontour Balgzand

Deel 1

Klant: Gemeente Den Helder

Referentie: BA7668-107-100IBRP001F04

Status: Definitief/04

Datum: 22 april 2025

HASKONINGDHV NEDERLAND B.V.

Laan 1914 no.35
3818 EX Amersfoort
Industry & Buildings
Trade register number: 56515154
Telefoon: +31 88 348 20 00
Fax: +31 33 463 36 52
Email: info@rhdhv.com
Website: royalhaskoningdhv.com

Titel document: Veiligheidscontour Balgzand

Ondertitel: Opleg rapport veiligheidscontour
Referentie: BA7668-107-100IBRP001F04
Status: 04/Definitief
Datum: 22 april 2025
Projectnaam: Veiligheidscontour Den Helder
Projectnummer: BA7668-107-100

Classificatie

Projectgerelateerd

Behoudens andersluidende afspraken met de Opdrachtgever, mag niets uit dit document worden veeleenvoudigd of openbaar gemaakt of worden gebruikt voor een ander doel dan waarvoor het document is vervaardigd. HaskoningDHV Nederland B.V. aanvaardt geen enkele verantwoordelijkheid of aansprakelijkheid voor dit document, anders dan jegens de Opdrachtgever. Let op: dit document bevat mogelijk persoonsgegevens van medewerkers van HaskoningDHV Nederland B.V.. Voordat publicatie plaatsvindt (of anderszins openbaarmaking), dient dit document te worden geanonimiseerd of dient toestemming te worden verkregen om dit document met persoonsgegevens te publiceren. Dit hoeft niet als wet- of regelgeving anonimiseren niet toestaat.

VOORWOORD

In de gemeente Den Helder vinden veel activiteiten plaats. Twee belangrijke activiteiten zijn die van Luchthaven De Kooy, waaronder activiteiten van Defensie, en van de Gasbehandelingsinstallatie van de NAM. Beide activiteiten vallen onder het externe veiligheidsbeleid. Om duidelijkheid te geven aan deze activiteiten en aan de omgeving van deze activiteiten heeft de gemeente Den Helder ervoor gekozen om een zogenaamde veiligheidscontour vast te stellen. Bijkomend voordeel van de veiligheidscontour is dat het legeringsgebouw van het Ministerie van Defensie kan blijven bestaan op de huidige locatie.

In dit rapport (Deel 1) wordt de keuze voor en de ligging van de veiligheidscontour toegelicht. Naast dit rapport is er nog een Deel 2 waarin de bouwstenen voor de zogenaamde verantwoording van het groepsrisico worden aangereikt. De verantwoording van het groepsrisico dient ter onderbouwing van het facetbestemmingsplan waarmee de veiligheidscontour ruimtelijk wordt verankerd. Tenslotte is er nog het besluit Veiligheidscontour Balgzand, waarin het daadwerkelijke besluit om een veiligheidscontour vast te stellen, is genomen.

De rapporten en het besluit zijn tot stand gekomen in nauw overleg tussen de gemeente Den Helder en andere stakeholders, zoals het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, later het Ministerie van Klimaat en Groene Groei, het Ministerie van Defensie en de NAM.

Inhoud

1	Het hoe en wat van de veiligheidscontour Balgzand	0
1.1	Aanleiding voor de veiligheidscontour Balgzand	0
1.2	Wat is een veiligheidscontour?	0
1.3	Juridische context	1
2	Achtergronden en procesverloop	2
2.1	Geschiedenis	2
2.2	De gekozen oplossing	3
2.3	Betrokken partijen	3
2.4	Ontwikkelingen in wet- en regelgeving	3
3	Overwegingen en meerwaarde van de veiligheidscontour	5
3.1	Waarom een veiligheidscontour	5
3.2	Meerwaarde van een veiligheidscontour	5
4	De veiligheidscontour	7
4.1	Ligging	7
4.2	Onderbouwing van de keuzes en ligging	7
4.3	Functionele binding – de definitie	8
4.4	Relatie met het bestemmingsplan	8
5	Vervolgstappen	10
5.1	Vaststellen veiligheidscontour	10
5.2	Vastleggen veiligheidscontour	10
5.3	‘Onderhoud’	11

Bijlagen

- BIJLAGE 1: Interpretatie functionele binding
- BIJLAGE 2: Begrenzing veiligheidscontour
- BIJLAGE 3: Begrippenlijst

1 Het hoe en wat van de veiligheidscontour Balgzand

1.1 Aanleiding voor de veiligheidscontour Balgzand

In de gemeente Den Helder bevinden zich diverse activiteiten die vallen onder het externe veiligheidsbeleid. Externe veiligheid heeft betrekking op de risico's voor de omgeving van activiteiten met gevaarlijke stoffen. Het betreft gebruik, productie, opslag en vervoer van gevaarlijke stoffen. Ook geldt het beleid voor de risico's van vliegtuigongevallen (op en nabij luchthavens).

De risico's van activiteiten die vallen onder het externe veiligheidsbeleid worden vertaald naar het betreffende bestemmingsplan. Dit gebeurt onder andere voor de zogenaamde plaatsgebonden risicocontouren.

Naast het bepalen van een plaatsgebonden risicocontour voor één inrichting of activiteit is het mogelijk om een plaatsgebonden risicocontour te bepalen voor een gebied met daarin meer dan één activiteit of inrichting. Zo'n contour wordt een veiligheidscontour genoemd. In de wetgeving is deze mogelijkheid expliciet opgenomen voor industriegebieden waarin meer dan één activiteit plaatsvindt die onder het externe veiligheidsbeleid valt.

De gemeente Den Helder heeft in samenwerking met diverse partijen besloten dat het zinvol en noodzakelijk is om voor alle risicovolle activiteiten in het gebied, waaronder de activiteiten van de NAM-locatie Den Helder en de activiteiten van luchthaven De Kooy een veiligheidscontour vast te stellen: Veiligheidscontour Balgzand. Aanleiding hiervoor is geweest dat er enkele knelpunten waren met het externe veiligheidsbeleid. Tijdens de looptijd van het project hebben er diverse wijzigingen plaatsgevonden, waaronder aan de rekenmethodiek voor het berekenen van plaatsgebonden risicocontouren. Enkele voormalige knelpunten zijn dat daardoor inmiddels niet meer. Het voornaamste knelpunt dat nog bestaat, is de ligging van een legeringsgebouw van Defensie vliegveld De Kooy binnen de 10^{-6} per jaar plaatsgebonden risicocontour van de NAM.

1.2 Wat is een veiligheidscontour?

Het bevoegd gezag ruimtelijke ordening kan samen met het bevoegd gezag milieu op grond van het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi) een veiligheidscontour vaststellen rond een gebied waar risicovolle inrichtingen liggen. Een veiligheidscontour geeft de grens aan tot waar de plaatsgebonden risicocontouren (PR 10^{-6} per jaar) van bedrijven mogen komen. Binnen de veiligheidscontour wordt niet meer getoetst aan de grenswaarden voor het plaatsgebonden risico. Zo kan het bevoegd gezag ruimte reserveren voor de groei van en flexibiliteit voor risicovolle bedrijven. De vastgestelde veiligheidscontour moet vervolgens door het bevoegd gezag ruimtelijke ordening (i.c. de gemeente Den Helder) worden vastgelegd in het bestemmingsplan.

Aanleiding voor het toepassen van een veiligheidscontour is veelal om risico's te bundelen en flexibiliteit te bieden aan bedrijven.

Voorbeelden van veiligheidscontouren

Op verschillende plaatsen in Nederland zijn inmiddels veiligheidscontouren vastgesteld, waaronder voor de High-Tech Campus in Eindhoven, het Sloegebied, de Luchthaven Schiphol en het Rotterdamse Havengebied (Botlek-Vondelingenplaat, Maasvlaktes), Gasopslag Bergermeer. Zoals uit deze, niet-limitatieve, opsomming blijkt, kan het karakter van het gebied waarvoor een veiligheidscontour wordt vastgesteld erg verschillen.

1.3 Juridische context

Een veiligheidscontour wordt vastgesteld op basis van art. 14 van het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi) en vastgelegd in het bestemmingsplan op basis van art. 10 van het Bevi. Ten tijde van het vaststellen van het huidige bestemmingsplan was het Bevi nog niet van toepassing op de NAM-locatie. Inmiddels is dit wel het geval. Daarom kan nu officieel gebruik gemaakt worden van het instrument veiligheidscontour.

Het instrument veiligheidscontour is geen onderdeel van de luchtvaartwetgeving. In 2012 is onderzocht of het juridisch gezien mogelijk is om de luchthaven De Kooy op te nemen in een veiligheidscontour. Dit blijkt het geval te zijn. In het rapport 'Onderzoek mogelijkheid veiligheidscontour NAM locatie Den Helder, Royal HaskoningDHV, november 2012 is de onderbouwing van deze conclusie uitgewerkt.

2 Achtergronden en procesverloop

Binnen de gemeente Den Helder ligt de Gasbehandelingsinstallatie (GBI) van de NAM. Het gas dat behandeld wordt en de producten die daarbij ontstaan zijn gevaarlijke stoffen. Daarom kent GBI externe veiligheidsrisico's voor de omgeving met bijbehorende risicocontouren. De risicocontouren liggen onder andere over een deel van de militaire luchthaven met burger-medegebruik De Kooy. Binnen deze risicocontouren zijn zogenaamde kwetsbare objecten niet toegestaan. Hetzelfde geldt in beginsel voor nieuwe zogenaamde beperkt kwetsbare objecten. Op deze regel kan een uitzondering worden gemaakt als er een veiligheidscontour is vastgelegd en er sprake is van zogenaamde functionele binding (zie paragraaf 4.3). Het vaststellen en vastleggen van een veiligheidscontour rondom de NAM en de luchthaven helpt om dit gebied toekomstbestendig te maken en biedt flexibiliteit aan activiteiten in het gebied zolang er sprake is van functionele binding.

2.1 Geschiedenis

Voor de GBI van de NAM wordt een nieuwe omgevingsvergunning (gedeelte milieu) opgesteld. In dit kader is er gekeken naar de externe veiligheidsrisico's die de installatie met zich meebrengt en naar de ruimtelijke inpassing hiervan. Er is getoetst aan de grens- en richtwaarden voor het zogenaamde plaatsgebonden risico uit het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi). Uit deze toetsing blijkt dat er sprake is van een aantal ruimtelijke knelpunten. Enkele (beperkt) kwetsbare objecten, onder welke gebouwen van de militaire luchthaven met burgermedegebruik De Kooy, zijn namelijk gelegen binnen (de directe invloedssfeer van) de 10^{-6} per jaar plaatsgebonden risicocontour.

Er is door de gemeente Den Helder samen met een aantal betrokken partijen gekeken naar zowel de risico's van de GBI als naar de mogelijke oplossingen en ruimtelijke inpassing van de risicocontouren. Het proces heeft langer geduurd dan gepland, onder andere door ontwikkeling van de rekenmethodiek voor mijnbouwinstallaties, zoals de GBI van de NAM, en door aanpassingen van wetgeving (zie kader).

Beknopt overzicht ontwikkelingen sinds 2004)

De afgelopen jaren is hard gewerkt aan de plaatsgebonden risicocontouren van de GBI van de NAM. Daarbij is ook nadrukkelijk gekeken naar de implementatie van het Bevi rondom mijnbouwinstallaties. De GBI van de NAM is hierbij als installatie als voorbeeld gebruikt.

In die periode is:

- het Bevi vastgesteld (2004),
- is er één berekeningsmethode gekomen (2007),
- zijn veiligheidsmaatregelen genomen door de NAM,
- is van alle objecten het gebruik vastgesteld (2009),
- is er een maatregelenmatrix opgesteld met mogelijke oplossingen (2011),
- is er een aanpassing gekomen op de berekeningsmethode voor Mijnbouwinstallaties (2012);
- is het rapport van het RIVM over richting berekeningsmodellen mijnbouwinstallaties verschenen (2013),
- zijn de concept risicocontour berekend (2013),
- is het Bevi ook van toepassing geworden op mijnbouwinstallaties waardoor het mogelijk is geworden om een veiligheidscontour rondom de NAM vast te stellen (2015),
- is de eindconcept risicocontour van de GBI van NAM bekend (2015),
- consequentieonderzoek nieuwe versie van rekenpakket Safeti-NL 8.3 (2018).
- is er een brandveiligheidsrapport van het legeringsgebouw opgesteld (01-06-2019).

2.2 De gekozen oplossing

De gekozen oplossing voor de ruimtelijke knelpunt(en) is het vaststellen van een veiligheidscontour ex artikel 14 lid 3 van het Bevi. De veiligheidscontour maakt het mogelijk om (beperkt) kwetsbare objecten die een functionele binding hebben met de activiteiten van de NAM en/of met het gebied toe te staan binnen de veiligheidscontour. Daarnaast wordt binnen de veiligheidscontour de huidige vergunde 10^{-6} plaatsgebonden risicocontour van de NAM als interne zonering vastgelegd. De benodigde wijziging van het bestemmingsplan heeft met name consequenties voor de (beperkt) kwetsbare objecten die in het plangebied zijn toegestaan en voor risicobronnen die (in theorie) mogelijk zijn binnen de veiligheidscontour. De veiligheidscontour zal middels een zogenaamd facetbestemmingsplan ruimtelijk worden vastgelegd.

De veiligheidscontour is een juridische oplossing voor knelpunten in de bestaande situatie. De feitelijke veiligheidssituatie verandert hierdoor niet. Wel heeft het proces om te komen tot een veiligheidscontour bijgedragen aan bewustwording over de risico's in het gebied. Ook zijn maatregelen getroffen om de risico's en bijbehorende effecten te beperken. Het proces om te komen tot een juridische oplossing heeft dus geresulteerd in een feitelijke verbetering van de veiligheidssituatie.

2.3 Betrokken partijen

In de afgelopen jaren is er door de gemeente Den Helder samen met een aantal betrokken partijen gewerkt aan het vaststellen van de veiligheidscontour Balgzand. In onderstaand kader is een overzicht gegeven van de betrokken stakeholders en adviseurs.

Betrokken partijen

- Gemeente Den Helder (bevoegd gezag Wet ruimtelijke ordening)
- NAM (Bevi-inrichting)
- Ministerie van Defensie (luchthaven)
- Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK, bevoegd gezag Wet milieubeheer NAM)
- Ministerie van Klimaat en Groene Groei
- Staatstoezicht op de Mijnen (SodM, toezichthouder)
- Veiligheidsregio NHN
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW)
- Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)
- Rijksgebouwendienst

2.4 Ontwikkelingen in wet- en regelgeving

De mogelijkheid om een veiligheidscontour vast te stellen is geïntroduceerd met de inwerkingtreding van het Bevi in 2004. In 2008 is het Bevi wat aangepast. Daardoor zijn de mogelijkheden voor het vaststellen van een veiligheidscontour verbeterd en kwam het nut van het vaststellen van de veiligheidscontour Balgzand meer in beeld. Om een veiligheidscontour vast te kunnen stellen, was het echter noodzakelijk dat de activiteiten van de NAM onder het Bevi zouden vallen. In 2015 is het Bevi ook in werking getreden voor mijnbouwinstallaties. Ondertussen is er daarnaast gewerkt aan een rekenmethodiek voor het kwantificeren van de risico's van mijnbouwinstallaties. De methodiek is in 2015 vastgelegd in de Regeling externe veiligheid inrichtingen (Revi).

Dit betekent dat het sinds 2015 mogelijk is om daadwerkelijk een veiligheidscontour rondom de NAM (en vliegveld De Kooy) vast te stellen. Tenslotte is het rekenpakket Safeti-NL verbeterd en is het sinds 2019 verplicht om, conform het Revi artikel 1 lid M met versie 8 te rekenen. Uit het zogenaamde consequentieonderzoek dat in opdracht van RIVM is uitgevoerd in 2018 blijkt dat het nieuwe rekenpakket vrijwel dezelfde contouren geeft voor de GBI van de NAM als het oude pakket (versie 6.54). NB: In 2025 is Safeti-NL rekenversie 9.2 geïntroduceerd, ook deze rekenversie geeft nagenoeg dezelfde resultaten.

Omgevingswet

De Omgevingswet is op 1 januari 2024 in werking getreden. Parallel aan de inwerkingtreding van de wet is het externe veiligheidsbeleid gemoderniseerd. Het principe van de veiligheidscontour blijft gehandhaafd. Wel verandert de naam in 'risicogebied' en zijn er enkele procedurele wijzigingen. De aanleiding van de veiligheidscontour en de oplossingsrichting die het instrument biedt, blijven evenwel overeind staan.

3 Overwegingen en meerwaarde van de veiligheidscontour

3.1 Waarom een veiligheidscontour

Zoals beschreven in hoofdstuk 2 is er in het kader van de herziening van de vergunning van de GBI van de NAM geconstateerd dat er enkele knelpunten zijn in relatie het plaatsgebonden risico en gebouwen van de militaire luchthaven met burgermedegebruik De Kooy.

De gekozen oplossingsrichting is het vaststellen van een veiligheidscontour rondom de GBI van de NAM en de luchthaven. Zonder een veiligheidscontour zijn er:

- beperkingen aan de bouwontwikkelingen in de directe omgeving van de NAM
- geen duidelijke grenzen aan de eventuele groei van de risicocontouren van de NAM

In de afgelopen 15 jaar is samen met een aantal stakeholders genoemd in hoofdstuk 2 gekeken naar zowel de risico's van de GBI als naar de mogelijke oplossingen en ruimtelijke inpassing van de risicocontouren. Door de stakeholders is een lijst opgesteld met alle maatregelen die genomen kunnen worden om de saneringsgevallen aan te pakken. Wanneer er gesproken wordt over saneringen is dat in de breedste zin van het woord: van sloop tot herbestemming of verbouw. Er is onder andere gekeken naar herbestemmen, sloop, verplaatsing van de GBI NAM en naar het realiseren van een veiligheidscontour.

Er is uiteindelijk gezamenlijk voor gekozen om deze laatste maatregel verder uit te werken. Men heeft de opdracht bij de gemeente neergelegd om de consequenties uit te werken. Zie 'verantwoording groepsrisico' (Deel 2) voor een overzicht van de onderzochte ruimtelijke maatregelen en maatregelen aan de bron.

De gekozen oplossing voor deze mogelijke ruimtelijke knelpunt(en) is dus het vaststellen van een veiligheidscontour ex artikel 14 lid 3 Bevi. De veiligheidscontour maakt het mogelijk om (beperkt) kwetsbare objecten die een functionele binding hebben met de activiteiten van de NAM en/of met het gebied toe te staan binnen de veiligheidscontour en daarmee binnen de 10^{-6} per jaar plaatsgebonden risicocontour van de GBI. Zie hoofdstuk 4 voor een nadere toelichting op de gekozen veiligheidscontour en voor de uitwerking van de definitie van het begrip functionele binding.

Aanvullend op de veiligheidscontour is er door partijen voor gekozen om ook de vigerende 10^{-6} per jaar plaatsgebonden risicocontour van de GBI van de NAM als interne zonering binnen de veiligheidscontour vast te leggen.

3.2 Meerwaarde van een veiligheidscontour

Een veiligheidscontour biedt alle betrokken partijen voordelen. Voor de gemeente Den Helder en burgers biedt een veiligheidscontour duidelijkheid voor ruimtelijke ontwikkelingen. Binnen de veiligheidscontour zijn ontwikkelingen met gevaarlijke stoffen toegestaan, evenals objecten met een functionele binding. Buiten de veiligheidscontour is juist ruimte voor andere ruimtelijke ontwikkelingen, zoals andersoortige bedrijfsmatige activiteiten. Bovendien biedt een veiligheidscontour flexibiliteit voor het gebied binnen de veiligheidscontour. Zolang de risico's van activiteiten binnen de veiligheidscontour buiten de veiligheidscontour niet groter zijn dan de grenswaarde, zijn deze activiteiten toegestaan en kunnen kleine wijzigingen in de bedrijfsvoering gemakkelijk worden gefaciliteerd. Het voordeel van flexibiliteit geldt zo ook voor de NAM. De NAM krijgt daarnaast duidelijkheid over tot waar hun plaatsgebonden risicocontour maximaal mag reiken. De ministeries hebben ook voordeel bij de flexibiliteit. Zo kan het Ministerie van Defensie ontwikkelingen in relatie tot kwetsbare objecten met een functionele binding binnen de

veiligheidscontour gemakkelijker uitvoeren. Het belang van het Ministerie van Defensie is ook dat er duidelijkheid is over de bestaande gebouwen. Deze mogen op de huidige locatie gehandhaafd blijven. Ook is er duidelijkheid voor welke doeleinden de gebouwen gebruikt mogen worden en dat er ruimte is voor doorontwikkeling, dat er veiligheids-verhogende maatregelen genomen zijn en dat de bewustwording over veiligheid omhoog is gegaan. Voor de vergunningverlenende ministeries geldt dat er duidelijke juridische afspraken liggen die vergund en te handhaven zijn. Voor alle partijen geldt dat er naast het juridisch kader ook veiligheidsafspraken vastgelegd zijn die de daadwerkelijke veiligheid in het gebied moet bevorderen en de bewustwording moet verhogen.

4 De veiligheidscontour

4.1 Ligging

In de aanloop naar het bestemmingsplan is de ligging van de veiligheidscontour vastgesteld door het bevoegd gezag Wabo¹ en ruimtelijke ordening. In onderstaande figuur is de ligging van de veiligheidscontour weergegeven.



Figuur 1: Ligging veiligheidscontour

4.2 Onderbouwing van de keuzes en ligging

Bij het vaststellen van de aangepaste rekenmethode voor de Olie- en gassector is een voorlopige risicocontour² GBI opgesteld. Deze contour is vrijwel identiek wanneer deze wordt doorerekend met de nieuwste versie van Safeti-NL. De PR10⁻⁶ contour is de basis geweest voor het bepalen van de grenzen van de veiligheidscontour. Hierbij is gekeken naar de aanwezige activiteiten in het gebied, de natuurlijke grenzen van de Luchthaven en andere risicocontouren in het gebied. Het gebied ten noordwesten van de landingsbaan is bewust uit de veiligheidscontour gelaten omdat hier een golfbaan ligt.

De veiligheidsafstanden (A,B en C zones) van de munitieopslagen hebben geen relatie met de ligging van de veiligheidscontour. Het betreft verschillende wet- en regelgeving en beide worden daarom afzonderlijk van elkaar getoetst. Bijlage 2 gaat dieper in op de begrenzing van de veiligheidscontour.

¹ Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

² Risicocontour is hier: 10⁻⁶ per jaar plaatsgebonden risicocontour

4.3 Functionele binding – de definitie

Bij het vaststellen van de veiligheidscontour is ook het vaststellen van de definitie van functionele binding van belang. In relatie tot de veiligheidscontour Balgzand wordt onderstaande definitie gehanteerd:

Definitie functionele binding

Activiteiten of objecten die een directe of indirecte relatie hebben met energie, offshore, het belang van nationale veiligheid en/of luchthaven, dan wel objecten of activiteiten die zijn gelegen of worden verricht binnen het plangebied [of het gebied waarvoor een veiligheidscontour is vastgesteld]

Voorbeelden van mogelijk te realiseren ontwikkelingen die vallen binnen deze definitie zijn:

- Vliegbewegingen voor windparken op zee
- Herplaatsing en uitbreidingen activiteiten van defensie op de luchthaven
- Opslag van materialen voor offshore activiteiten
- Opslag, overslag, productie (bijv. waterstof) en transport van gevaarlijke stoffen, mits en voor zover de activiteit geen nieuwe domino-effecten kent naar de reeds vergunde activiteiten.

Motivering definitie

De definitie is dusdanig gekozen dat de bestaande bebouwing hieronder valt en dat in de toekomst enkel ontwikkelingen mogelijk zijn die een veiligheidsverbetering tot gevolg hebben of van dusdanig belang zijn dat deze bijdragen aan het voortbestaan van de Luchthaven en de NAM. Dit zal voornamelijk herbouw zijn. Nieuwbouw is enkel wenselijk als dit leidt tot een verbetering van de veiligheid of van economisch belang is.

Voor een nadere toelichting op de interpretatie van het begrip functionele binding wordt verwezen naar Bijlage 1.

4.4 Relatie met het bestemmingsplan

Randvoorwaarden

In de toekomst zijn enkel ontwikkelingen mogelijk die een veiligheidsverbetering tot gevolg hebben of van dusdanig belang zijn dat deze bijdragen aan de ontwikkeling van de Luchthaven (civiele deel en Defensie deel) en de NAM.

Het facet-bestemmingsplan maakt een onderscheid tussen het maken van een afweging voor het toestaan van risicobronnen (Bevi-inrichtingen) en het toestaan van nieuwe (beperkt) kwetsbare objecten.

Het toestaan van nieuwe functies zoals kantoren/commerciële functies en voorzieningen ((beperkt) kwetsbare objecten), die indien voldaan wordt aan de definitie van functionele binding, kunnen worden gerealiseerd binnen de kaders van het facet-bestemmingsplan. Het groepsrisico is verantwoord door het bevoegd gezag (gemeente Den Helder). Voorwaarde is dat een nieuwe functie past in de bestemming die het onderliggende bestemmingsplan mogelijk maakt.

Het toevoegen van nieuwe of het uitbreiden van bestaande Bevi-inrichtingen is in beginsel niet toegestaan. Dit kan alleen worden toegestaan als gemotiveerd wordt afgeweken van het facet-bestemmingsplan en kan worden voldaan aan de eis van functionele binding. Daarbij moeten het plaatsgebonden risico en het groepsrisico inzichtelijk worden gemaakt. Hierbij moet het bevoegd gezag (gemeente Den Helder) voldoen aan de verantwoordingsplicht groepsrisico. Hiervoor dient advies gevraagd te worden aan de veiligheidsregio Noord-Holland Noord om onder andere de mogelijkheden

voor rampenbestrijding en zelfredzaamheid inzichtelijk te maken. Tevens dient het onderliggende bestemmingsplan de nieuwe inrichting mogelijk te maken.

Tenslotte is een interne zonering opgenomen binnen de veiligheidscontour. Deze interne zonering bestaat uit drie zones waarbij verschillende regels gelden om ontwikkelingen van nieuwe Bevi-inrichtingen al dan niet toe te staan.

Het is om die reden belangrijk om de huidige situatie goed vast te leggen en als uitgangspunt te nemen. In Deel 2 van dit rapport is de huidige situatie uitgebreid beschreven en nader uitgewerkt wat betreft de mogelijke risico's, effecten en maatregelen. Daarin is ook beschreven welke civiele en militaire objecten nu aanwezig zijn binnen de veiligheidscontour en welke ontwikkelingen verwacht worden in de nabije toekomst binnen de mogelijkheden van de vigerende bestemmingsplannen.

Onderstaand is de werking van het facetbestemmingsplan toegelicht met enkele voorbeelden.

Voorbeeld 1

Het Ministerie van Defensie wil het legeringsgebouw uitbreiden binnen de 10^{-6} plaatsgebonden risicocontour. De uitbreiding is toegestaan omdat dit past binnen het bestemmingsplan. De uitbreiding kan worden gemotiveerd doordat de uitbreiding functionele binding heeft met het gebied. Het groepsrisico is verantwoord binnen het facet-bestemmingsplan.

Voorbeeld 2

Een private partij wil vanaf luchthaven De Kooy onderdelen voor de bouw van offshore windturbines transporteren naar een locatie op de Noordzee. De activiteit kan worden toegelaten na het doorlopen van een ruimtelijke procedure waarin wordt afgeweken van het bestemmingsplan. De activiteit kan worden gemotiveerd doordat de activiteit binding heeft met het gebied en de activiteit het groepsrisico vrijwel niet verhoogd, omdat er maar enkele personen, kortstondig bij de activiteit betrokken zijn.

Voorbeeld 3

Een private partij wil op de oostoever een fabriek/depot voor bio/synthetische-fuels (of NH_3 -LNG) bouwen inrichten voor het scheepvaartverkeer van en naar Den Helder. De activiteit kan worden toegelaten na het doorlopen van een ruimtelijke procedure waarin wordt afgeweken van het bestemmingsplan. De activiteit kan worden gemotiveerd doordat de activiteit functionele binding heeft met het gebied en valt onder de energietransitie. De externe veiligheidsrisico's van deze fabriek dienen te worden verantwoord in het kader van der verantwoordingsplicht groepsrisico. Een eventuele $\text{PR}10^{-6}$ contour van de fabriek moet binnen de veiligheidscontour te liggen.

Voorbeeld 4

Defensie wil een depot voor H₂ inrichten, om de 'nieuwe generatie' vliegtuigtoestellen in gebruik te kunnen nemen vanaf de vliegbasis. De activiteit kan worden toegelaten na het doorlopen van een ruimtelijke procedure waarin wordt afgeweken van het bestemmingsplan. De activiteit kan worden gemotiveerd doordat de activiteit binding heeft met het gebied en valt onder de energietransitie. De externe veiligheidsrisico's van het depot dienen te worden verantwoord in het kader van de verantwoordingsplicht groepsrisico. Een eventuele PR10⁻⁶ contour van de inrichting dient binnen de veiligheidscontour te liggen.

Voorbeeld 5

De civiele luchthaven wil een luchthavenhotel oprichten, zodat offshore bedrijven die gebruik maken van de luchthaven de logistiek m.b.t. hun personeel beter kunnen inrichten. Een hotel wordt gedefinieerd als een (beperkt) kwetsbaar object afhankelijk van de grootte van het hotel. Het toelaten van de activiteit kan worden gemotiveerd doordat de activiteit functionele binding heeft met het gebied. Het groepsrisico is verantwoord binnen het facet-bestemmingsplan.

5 Vervolgstappen

Nu de onderzoeken om te komen tot een veiligheidscontour zijn afgerond, zijn enkele vervolgstappen noodzakelijk om een en ander te formaliseren:

1. Het formeel vaststellen van de veiligheidscontour
2. Het vastleggen van de veiligheidscontour over de onderliggende bestemmingsplannen, Luchthaven 2013, Beheersverordening Oostoever 2016 en bestemmingsplan Kooypunt middels het facetbestemmingsplan Veiligheidscontour Balgzand.
3. Het 'onderhouden' van de veiligheidscontour

5.1 Vaststellen veiligheidscontour

De eerste stap is het formeel vaststellen van de veiligheidscontour. Dit dient te gebeuren door het bevoegd gezag ruimtelijke ordening (gemeente Den Helder) en het bevoegd gezag milieu (ministerie van Economische Zaken en Klimaat) op basis van artikel 4 en 5 Bevi. Bij het vaststellen van de veiligheidscontour wordt onder meer de exacte ligging bepaald en wordt aangegeven hoe invulling wordt gegeven aan het begrip functionele binding. Dit gebeurt in het besluit veiligheidscontour 'Balgzand'. De veiligheidscontour dient vastgesteld te zijn voordat de veiligheidscontour wordt vastgelegd in het facetbestemmingsplan. Bij het proces om de veiligheidscontour vast te stellen zijn belangrijke belanghebbende partijen betrokken. In dit geval de partijen uit de projectgroep.

5.2 Vastleggen veiligheidscontour

De tweede stap is het formeel vastleggen van de veiligheidscontour in het facetbestemmingsplan, ofwel de vertaling van het besluit veiligheidscontour naar het bestemmingsplan. Dit dient te gebeuren door het bevoegd gezag ruimtelijke ordening (gemeente Den Helder). Bij het vastleggen van de veiligheidscontour in het bestemmingsplan wordt onder andere de ligging van de contour vastgelegd en worden voorwaarden verbonden aan (nieuwe) objecten en activiteiten in het gebied. Ook wordt bepaald hoe hierover een besluit wordt genomen en hoe hiervan kan worden afgeweken.

De processen van vaststellen van de veiligheidscontour en van het vastleggen ervan in het facetbestemmingsplan kunnen in de praktijk parallel lopen.

5.3 ‘Onderhoud’

De veiligheidscontour wordt vastgelegd als bestemmingsplan onder de wetgeving die goldt vóór 1 januari 2024. Per 1 januari 2024 is de Omgevingswet in werking getreden. Dit betekent dat het huidige bestemmingsplan automatisch wordt omgezet in het Omgevingsplan van de gemeente Den Helder.

Parallel aan de ontwikkeling van de Omgevingswet, is het externe veiligheidsbeleid gemoderniseerd. Dit houdt onder andere in dat er gewerkt wordt met zogenaamde aandachtsgebieden. Op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet, hebben alle risicovolle activiteiten aandachtsgebieden. Ook wordt de veiligheidscontour automatisch omgezet in een zogenaamd ‘risicogebied’. Dit is een andere naam, voor hetzelfde instrument.

Het omgevingsplan moet daarna op diverse onderwerpen nog ‘Omgevingswet-proof’ gemaakt worden. Hiervoor heeft de gemeente de tijd t/m 31 december 2031. Eén van de zaken die dan nog moet gebeuren, is het nemen van een besluit over het al dan niet aanwijzen van zogenaamde voorschriftengebieden binnen aandachtsgebieden.

BIJLAGE 1: Interpretatie functionele binding

In deze bijlage wordt een toelichting gegeven op hoe het begrip functionele binding geïnterpreteerd wordt.

Functionele binding Bevi

In zowel artikel 14 Bevi als in artikel 10 Bevi wordt aan de aanwezigheid van (beperkt) kwetsbare objecten binnen de veiligheidscontour de eis van functionele binding gesteld. In deze paragraaf wordt een toelichting gegeven op het begrip 'functionele binding' volgend uit deze artikelen uit het Bevi.

Functionele binding in artikel 14 Bevi

De tekst van artikel 14, vierde lid, Bevi luidt op dit moment als volgt. Voor de volledigheid is ook de oorspronkelijke tekst weergegeven.

Indien toepassing wordt gegeven aan het eerste of derde lid, wordt de veiligheidscontour zodanig vastgesteld dat binnen die contour, voor zover het kwetsbare objecten betreft, uitsluitend kwetsbare objecten die een functionele binding hebben met een inrichting als bedoeld in artikel 2, eerste lid, onderdelen a tot en met h, of met het gebied waarvoor de veiligheidscontour wordt vastgesteld, aanwezig of geprojecteerd zijn. De eerste volzin geldt niet met betrekking tot kwetsbare objecten binnen de veiligheidscontour die tevens zijn gelegen in een andere veiligheidscontour en een functionele binding hebben met een inrichting als bedoeld in artikel 2, eerste lid, onderdelen a tot en met h, binnen die veiligheidscontour, of met het gebied waarvoor die veiligheidscontour is vastgesteld.

Functionele binding in artikel 10 Bevi

Voor wat de ruimtelijke doorwerking van de veiligheidscontour is artikel 10 Bevi van belang. Dit artikel regelt op welke wijze de veiligheidscontour doorwerkt in het bestemmingsplan. De Nota van Toelichting uit 2008 merkt hierover het volgende op:

Als de contour eenmaal is vastgesteld, dan mogen geen nieuwe kwetsbare of beperkt kwetsbare objecten zonder functionele binding binnen de contour mogelijk worden gemaakt. In artikel 10 van het Bevi is geregeld dat bij de vaststelling van ruimtelijke ordeningsbesluiten de bouw of vestiging van kwetsbare objecten en beperkt kwetsbare objecten binnen de veiligheidscontour niet is toegelaten, tenzij die objecten een functionele binding hebben met een binnen de contour gelegen inrichting of het gebied waarvoor de contour is vastgesteld.

Bevindingen functionele binding in het Bevi

- In het Besluit externe veiligheid inrichtingen worden geen inhoudelijke criteria gegeven ter invulling van het begrip 'functionele binding'.
- Wel wordt aangegeven dat 'bij uitstek kwetsbare functies' niet geacht worden een functionele binding te bezitten, verder is aangegeven dat de functionele binding niet exclusief hoeft te zijn en dat het om bedrijvigheid gaat.
- De eis van functionele binding geldt altijd voor kwetsbare objecten (nl. bij vaststelling van de veiligheidscontour en vaststelling van het bestemmingsplan).
- De eis van functionele binding geldt ook voor nieuwe beperkt kwetsbare objecten (nl. bij bestemmingsplanvaststelling).
- De eis van functionele binding geldt niet voor (juridisch) bestaande beperkt kwetsbare objecten.
- Bij de vaststelling van de veiligheidscontour ligt het uit uitvoerbaarheidsoogpunt voor de hand om een doorkijk te geven naar de eis van de functionele binding bij (nieuwe) (beperkt) kwetsbare objecten, waaraan bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet worden voldaan.¹²

De veiligheidscontour in de praktijk

In de Rapportage uit 2012³ is in het kader van de veiligheidscontouren Europoort, Botlek Vondelingenplaat, High Tech Campus Eindhoven, en Sloegebied nagegaan hoe met het begrip functionele binding wordt omgegaan. Volstaan wordt met een weergave van de bevindingen in de praktijk:

- Bij de veiligheidscontouren Europoort/Botlek Vondelingenplaat wordt functionele binding ingevuld met de criteria logistiek, organisatorisch en technische afhankelijkheid.
- Bij de veiligheidscontour High Tech Campus Eindhoven wordt hiervoor aangesloten bij het 'campusconcept'.
- Voor het Sloegebied wordt een ruime interpretatie voorgestaan, waarbij zowel directe als indirecte functionele binding aanvaardbaar wordt geacht.

Opgemerkt wordt ten slotte dat (tot op heden) in geen van de genoemde gevallen de regeling ten aanzien van de functionele binding door de rechter is getoetst.

Bindingen in het milieurecht: 'één inrichting'

- Er is sprake van één inrichting indien voldoende technische, functionele en organisatorische bindingen aanwezig zijn.
- Voor wat de functionele binding betreft, is van belang of gebruik wordt gemaakt van elkaars goederen, diensten, personeel of bedrijfsmiddelen. Daarbij kan van belang zijn of de onderdelen onafhankelijk van elkaar kunnen functioneren, bij de vaststelling van de aanwezigheid van functionele binding.

Criteria functionele binding

Op deze plaats wordt nog opgemerkt dat luchthavens (op grond van de Wet luchtvaart) geen relatie hebben met het Bevi. Met andere woorden, vanuit het Bevi worden geen eisen gesteld aan luchthavens noch gelden de eisen ten aanzien van de functionele binding ten aanzien van die luchthaven als zodanig. In de (bestemmingsplan)praktijk is deze scheiding minder strikt aanwezig. Regelmatig bevinden zich binnen de veiligheidscontour inrichtingen en andere activiteiten die niet onder de werkingssfeer van het Bevi vallen en wordt bij de vaststelling van de veiligheidscontour met de risico's van deze inrichtingen rekening gehouden. Het Bevi staat hier niet aan in de weg. In de betreffende bestemmingsplannen wordt dit onderscheid binnen de veiligheidscontour evenmin gemaakt, en wordt voor een integrale regulering van risicovolle inrichtingen binnen de veiligheidscontour gekozen. Denk hierbij aan windturbines of de veiligheidscontour in het Rotterdamse havengebied.

Het begrip functionele binding kan dan als volgt worden ingevuld:

1. Algemene criteria (deze criteria vormen de kaders voor de toepassing van de inhoudelijke criteria):
 - a. Niet bij uitstek kwetsbaar
 - b. Niet exclusief
 - c. Bedrijfsmatige activiteit
 - d. Directe of indirecte binding¹⁷
2. Inhoudelijke criteria functionele binding:
 - a. Uitwisseling van bedrijfsmiddelen

³ DHV, 26 november 2012, Onderzoek mogelijkheid veiligheidscontour NAM locatie Den Helder, nr. MD-AF20121637/ISEE (project BA7668-101-100).

- b. Noodzakelijk voor onderling functioneren
- c. Logistieke afhankelijkheid¹⁸
- d. Organisatorische afhankelijkheid (zeggenschap)
- e. Technische afhankelijkheid (gezamenlijke voorzieningen)

BIJLAGE 2: Begrenzing veiligheidscontour

De begrenzing van de veiligheidscontour is een combinatie van verschillende onderdelen. Onderstaand de toelichting en de overzichtskaart.

PR 10⁻⁶ contour NAM als basis voor de begrenzing

Voor de veiligheidscontour zijn de aanwezige plaatsgebonden 10⁻⁶ risico contour(en) van de aanwezige inrichtingen die vallen onder het Bevi leidend voor het bepalen van de begrenzing. PR-contouren van andere risicobronnen die vallen onder het Bevt of Bevb zijn geen onderdeel van de veiligheidscontour. De basis voor de veiligheidscontour in Den Helder is de PR10⁻⁶ contour van de NAM.

Ligging functies binnen de veiligheidscontour

Binnen de veiligheidscontour geldt een functionele binding. Dit is om te borgen dat de aangewezen functies op een verantwoorde en veilige wijze binnen de contour kunnen vestigen. De veiligheidscontour inclusief functionele binding geldt voor het vestigen van nieuwe Bevi-inrichtingen en voor de vestiging van nieuwe kwetsbare objecten.

Naast de locatie van de NAM zijn het gehele terrein van het civiele deel van de luchthaven de Kooy en de defensielocatie opgenomen. Daarnaast valt het bedrijventerrein ten noorden van de NAM inclusief de waterzuivering onder de veiligheidscontour.

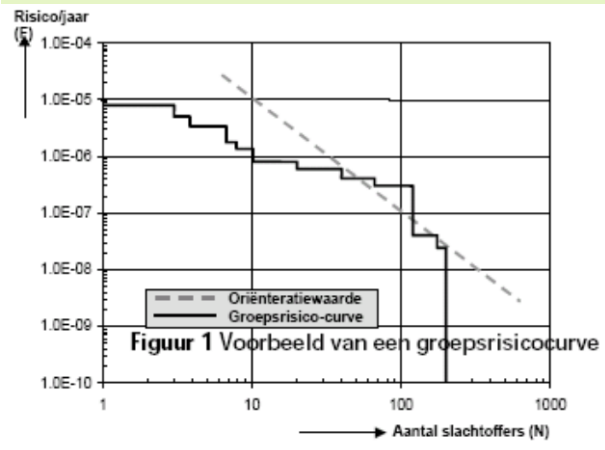
Geografische grenzen

Naast de ligging van de PR 10⁻⁶ en de ligging van de verschillende functies is de begrenzing bepaalt op basis van geografische grenzen. Dit is een combinatie van kadastrale begrenzingen en begrenzingen van de onderliggende bestemmingsplannen.

Onderstaande kaart laat de ligging van de veiligheidscontour zien met de bijbehorende PR 10⁻⁶ contour van de NAM.



BIJLAGE 3: Begrippenlijst

Begrip	Omschrijving
Bevb	Besluit externe veiligheid buisleidingen
Bevi	Besluit externe veiligheid inrichtingen
Bevt	Besluit externe veiligheid transportroutes
GBI	Gasbehandelingsinstallatie
Groepsrisico (GR)	Cumulatieve kansen per jaar dat ten minste 10, 100 of 1000 personen overlijden als rechtstreeks gevolg van hun aanwezigheid in het invloedsgebied van een inrichting en een ongewoon voorval binnen die inrichting waarbij een gevaarlijke stof, gevaarlijke afvalstof of bestrijdingsmiddel betrokken is. Anders gezegd geeft het groepsrisico weer wat de kans is op het overlijden van een groep personen ten gevolge van een ongeval bij een bedrijf. Voor het groepsrisico is geen grenswaarde vastgesteld. Wel is er de zogeheten oriëntatiewaarde, deze dient door het bevoegde gezag (de vergunningverlener, zijnde de provincie of de gemeente) te worden gehanteerd bij de overwegingen over het groepsrisico. Deze oriëntatiewaarde is de kans op een ongeval met 10 of meer dodelijke slachtoffers van ten hoogste 10^{-5} per jaar (voor vervoer: 10^{-4}), met de kans op een ongeval met 100 of meer dodelijke slachtoffers van ten hoogste 10^{-7} per jaar (voor vervoer: 10^{-6}) en met de kans op een ongeval met 1000 of meer dodelijke slachtoffers van ten hoogste 10^{-9} per jaar (voor vervoer: 10^{-8}). Hieronder is een FN-diagram weergegeven voor een inrichting met daarin als voorbeeld een FN-curve en tevens de oriëntatiewaarde. LET OP: de oriëntatiewaarde voor vervoer van gevaarlijke stoffen ligt een factor 10 hoger dan die voor inrichtingen.  Figuur 1 Voorbeeld van een groepsrisicocurve
invloedsgebied	gebied waarin volgens bij regeling van Onze Minister gestelde regels personen worden meegeteld voor de berekening van het groepsrisico

Begrip	Omschrijving
Plaatsgebonden risico (PR)	Het plaatsgebonden risico is de berekende kans per jaar, dat een persoon overlijdt als rechtstreeks gevolg van een ongeval bij een risicobron (inrichting of transportroute), aangenomen dat hij op die plaats permanent en onbeschermd verblijft. In het plaatsgebonden risico zijn in het kort twee verschillende kansen verwerkt: • de kans dat een ramp, zoals het ontsnappen van een gevaarlijke stof, plaatsvindt; • de kans dat een persoon daadwerkelijk overlijdt als gevolg daarvan. Deze kans mag conform het Bevi, Bevb en Bevt maximaal 1 op een miljoen (10^{-6}) per jaar zijn. De norm van 10^{-6}/jaar geldt ten aanzien van kwetsbare objecten als grenswaarde, die niet mag worden overschreden, en ten aanzien van beperkt kwetsbare objecten als richtwaarde. Rondom een inrichting of transportroute bestaat op sommige plaatsen hetzelfde risico. Deze plaatsen kunnen als een lijn (een risicocontour) op een kaart gezet worden.
Plaatsgebonden risicocontour	Een risicocontour geeft aan hoe hoog in de omgeving de overlijdenskans is door een ongeval met een risicobron. Deze contourlijnen kan men vergelijken met de gewone hoogtelijnen op een kaart: binnen de contour is het risico groter, buiten de contour is het risico kleiner dan een bepaalde waarde, bij voorbeeld 10^{-6} per jaar.
Safeti-NL	Software Application Fire Explosion Toxic Impact - Nederland is het rekenpakket voor het berekenen van de omgevingsveiligheidsrisico's van activiteiten met gevaarlijke stoffen
Veiligheidscontour	Een gebieds-omhullende 10^{-6} per jaar plaatsgebonden risicocontour rondom een of meer activiteiten met gevaarlijke stoffen die onder het Bevi vallen.
Verantwoordingsplicht groepsrisico (VGR)	Op grond van artikel 12 en 13 van het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi), artikel 12 van het Bevb en artikel 7 en 8 van het Bevt moet het groepsrisico van zogenaamde risicobedrijven kunnen worden verantwoord. Het gaat hier om een bestuurlijke afweging waarbij de vraag aan de orde is of de omvang van een zwaar ongeval, gegeven de kans daarop, maatschappelijk kan worden aanvaard.