

Sterk door overleg



Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen



Brussel, 8 november 2006
Gezamenlijk advies SERV en Mینارااد

***Briefadvies
over het ontwerpbesluit van de Vlaamse Regering
houdende nadere regels inzake de ruimtelijke
veiligheidsrapportage***

Sterk door overleg



Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen



Wetstraat 34-36, B- 1040 Brussel
Tel: 02 209 01 11, fax: 02 217 70 08
www.serv.be

Kliniekstraat 25, 4^{de} verdieping, B-1070 Brussel
tel: 02/558.01.30, fax: 02/558.01.31
info@minaraad.be - www.minaraad.be

De heer Kris Peeters
Vlaams minister van Openbare werken,
Energie, Leefmilieu en Natuur
Koning Albert II-laan 20, bus 1
1000 Brussel

Datum: 8 november 2006
Uw ref.: KP/RS/LDb
Onze ref.: 03.01/L4/2006/669

Betreft: Briefadvies over het ontwerpbesluit van de Vlaamse Regering houdende nadere regels inzake de ruimtelijke veiligheidsrapportage

Mijnheer de minister,

Op 25 september 2006 ontvingen de Minaraad en de SERV uw vraag om advies uit te brengen over het ontwerpbesluit van de Vlaamse Regering houdende nadere regels inzake de ruimtelijke veiligheidsrapportage.

Het voorliggende ontwerpbesluit moet worden bekeken in het licht van artikel 12 van de Seveso II-Richtlijn en van artikel 24 van het Belgische Samenwerkingsakkoord voor Seveso II. Die artikelen leggen verplichtingen op met betrekking tot de voorkoming van zware ongevallen en de beperking van de gevolgen ervan voor wat betreft het beleid inzake ruimtelijke ordening en voor wat betreft ander relevant beleid. De beleidsdoelstelling is om op lange termijn voldoende afstand te laten bestaan tussen de Seveso-inrichtingen enerzijds en kwetsbare gebieden (zoals woongebieden) anderzijds. De overheid moet erover waken dat die doelstelling wordt gerealiseerd in het kader van de ruimtelijke ordening en in het kader van ander relevant beleid, meer specifiek: a) bij de vestiging van nieuwe Seveso-inrichtingen, b) bij de wijziging van bestaande inrichtingen en c) bij nieuwe ontwikkelingen rond bestaande inrichtingen.

Het decreet Algemene Bepalingen Milieubeleid (DABM) concretiseert deze verplichtingen door een systeem op te zetten van veiligheidsrapportage voor ruimtelijke uitvoeringsplannen (de zogenaamde ruimtelijke veiligheidsrapportage of RVR).

Een overgangsregeling bepaalde dat het Vlaamse RVR-systeem pas in voege treedt, als het decreet Organisatie van de Ruimtelijke Ordening is aangepast om de RVR-verplichtingen in te passen in de procedure voor de opmaak van ruimtelijke uitvoeringsplannen (RUP's). Die aanpassingen aan het decreet Organisatie van de Ruimtelijke Ordening gebeurden via

een decreet van 21 november 2003. Men kon dus aannemen dat de RVR-regeling sindsdien van kracht was. Maar artikel 70 van het decreet van 21 november 2003 deed hierover opnieuw twijfel ontstaan. Het bepaalt dat de RVR-regeling 'ten vroegste' van kracht wordt op de datum van inwerkingtreding van een besluit van de Vlaamse Regering dat uitvoering geeft aan het RVR-hoofdstuk van het DABM. Het voorliggende ontwerp kan beschouwd worden als het besluit waar artikel 70 om vraagt.

Het voorliggende ontwerpbesluit vermindert de rechtsonzekerheid, maar maakt er nog geen einde aan. Het voorliggende ontwerpbesluit is een stap vooruit, maar laat nog steeds onduidelijkheid bestaan over de vraag of de RVR-regeling nu van kracht is of niet. Hoewel men kan argumenteren dat de RVR-regeling van kracht is op basis van de bepalingen van het DABM, laten de bewoordingen van artikel 70 van het decreet van 21 november 2003 twijfel bestaan (zie de formulering 'ten vroegste'). Dat is problematisch. De Seveso II-Richtlijn moest immers volledig in de interne Belgische (Vlaamse) wetgeving zijn omgezet tegen 3 februari 1999.

In het dossier wordt het probleem erkend. Er wordt aangekondigd dat hiervoor een oplossing zal worden gezocht. Meer bepaald zullen de tekortkomingen worden verholpen van het RVR-instrument, zoals het momenteel decretaal voorzien is in het kader van ruimtelijke uitvoeringsplannen en bijzondere plannen van aanleg. Minaraad en SERV vragen dat hiervan snel werk wordt gemaakt.

Als het decreet Organisatie van de Ruimtelijke Ordening wordt gewijzigd, vragen SERV en Minaraad dat de procedure voor opmaak van een RVR op een dusdanige wijze wordt geïntegreerd in de bestaande ruimtelijke planningsprocedures zodat maximaal kan worden rekening gehouden met de informatie die blijkt uit de ruimtelijke veiligheidsrapportage en zodat de totale planningsprocedure niet méér tijd in beslag neemt dan nu het geval is. Zowel in de nota aan de Vlaamse Regering bij het voorliggende ontwerpbesluit als in het advies van de Inspectie van Financiën wordt ervoor gepleit om de beslissing over het al dan niet opstellen van een RVR te nemen in een zo vroeg mogelijke fase van de opmaak van een RUP. Minaraad en SERV beamen dat dit een belangrijk uitgangspunt is bij een aanpassing van het decreet Organisatie van de Ruimtelijke Ordening.

Het voorliggende ontwerpbesluit is inhoudelijk een stap vooruit ten opzichte van een eerder ontwerpbesluit, maar bijkomende stappen zijn nodig. Op 22 januari 2004 bracht de Minaraad al advies uit over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van het Vlaamse reglement inzake milieueffect- en veiligheidsrapportage. Het (nooit definitief goedgekeurde) ontwerpbesluit 2004 bevatte ook een regeling voor de ruimtelijke veiligheidsrapportage (bijlage 4-c). De Minaraad was toen van oordeel dat de criteria voor de afbakening van het toepassingsgebied ruimtelijke veiligheidsrapportage in het ontwerpbesluit 2004 te vaag waren.

In het voorliggende ontwerp wordt, in vergelijking met het ontwerp 2004, nu duidelijker omschreven voor welke 'aandachtsgebieden' het mogelijke effect van een zwaar ongeval in een Seveso-inrichting moet worden bekeken. De in de Seveso II-Richtlijn opgesomde 'aandachtsgebieden' worden overgenomen in artikel 1, § 2, 4° van het voorliggende ontwerpbesluit. Het betreft a) woongebieden, b) natuurgebieden, c) kwetsbare locaties zoals scholen en ziekenhuizen, d) door het publiek bezochte gebouwen en gebieden met inbegrip van de recreatiegebieden, e) hoofdtransportwegen. Het ontwerp voegt hieraan een categorie toe, nl. de externe gevaarbronnen. Het voorontwerp vult ook al gedeeltelijk in wat in de Vlaamse context moet worden begrepen onder deze begrippen. Het besluit bepaalt verder:

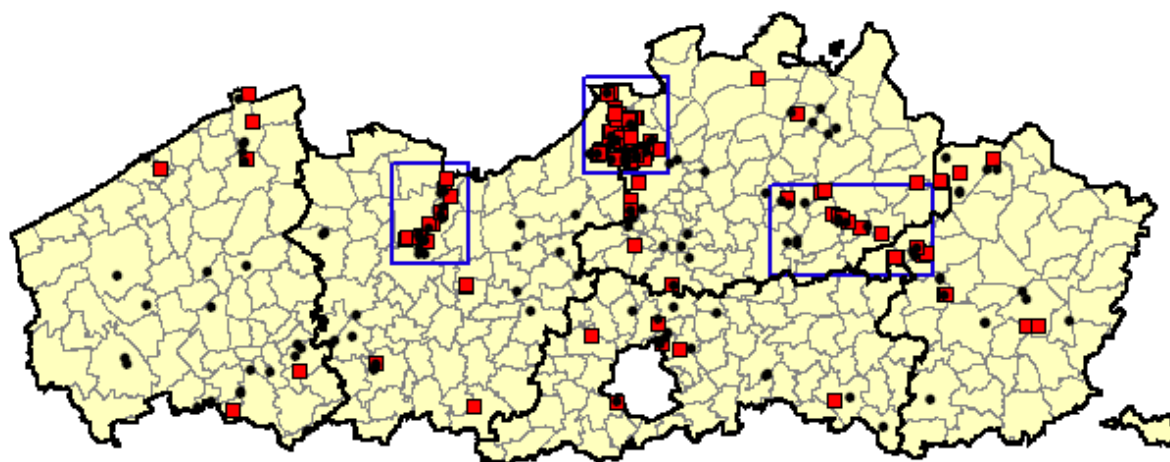
“de nadere omschrijving en de benaderingswijze van de aandachtsgebieden zullen worden opgenomen in het richtlijnenboek voor veiligheidsrapportages”.

Met deze lijst worden wellicht alle relevante RUP's gevat. Omdat er toch nog wat onzekerheid overblijft over de inhoud van de begrippen, dringen Minaraad en SERV erop aan dat die verder wordt weggenomen in het richtlijnenboek.

De vraag rijst echter of de voorgestelde werkwijze de meest efficiënte benadering oplevert en of hiermee volledige uitvoering wordt gegeven aan de Seveso II-Richtlijn. Dat geldt des te meer omdat de in de praktijk gevolgde aanpak eigenlijk een stuk verder staat.

Wanneer wordt gekeken naar de ligging van Seveso-inrichtingen op de kaart van Vlaanderen (zie figuur 1) dan valt op dat twee van de drie grote concentraties van Seveso-bedrijven in Vlaanderen zich bevinden in de havengebieden van Antwerpen en Gent (zie de blauwe kadertjes links en midden op figuur 1). Ook in de havens van Zeebrugge en Oostende liggen enkele Seveso-bedrijven. Een derde concentratie van Seveso-bedrijven ligt aan het Albertkanaal (het blauwe kadertje rechts).

Figuur 1: ligging van de hoge en lage drempel Seveso-inrichtingen in Vlaanderen



Legende: ■ = hoge drempel
● = lage drempel

Bron: Departement LNE, dienst veiligheidsrapportage http://www.mina.be/front.cgi?s_id=947

Op grond van het decreet van 2 maart 1999 houdende het Beleid en het Beheer van de Zeehavens worden voor de Vlaamse zeehavens strategische plannen opgesteld. Ook al voorziet de regelgeving hier niet in, toch werden voor drie van de vier havengebieden (Gent, Zeebrugge, Oostende) veiligheidsrapporten opgesteld in het kader van deze strategische planning.¹ Voor het Antwerpse havengebied loopt de studie. De veiligheidsstudies werken

¹ Zie bv. voor het strategisch plan Gentse kanaalzone het ruimtelijk veiligheidsrapport op strategisch planniveau http://www.gentsekanaalzone.be/pdf/publicaties_links/rapporten/RVR/samenvatting_nota_RVR_%20

door in de ruimtelijke uitvoeringsplannen die - in uitvoering van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV) - de Vlaamse zeehavens afbakenen.²

De aanpak is naar verluidt succesvol. In het kader van het project 'Economisch Netwerk Albertkanaal' - dat eveneens is opgezet in uitvoering van het RSV³ - wordt deze werkwijze daarom opnieuw toegepast.

In de praktijk tekent zich bij de veiligheidsrapportage dus een gelijkaardige evolutie af als bij de milieueffectrapportage: rapportages gebeuren steeds vroeger en op een hoger strategisch niveau. Dit is een zeer positieve evolutie. De ruimtelijke veiligheidsrapportage krijgt ten eerste meer inhoudelijke mogelijkheden. Zo bieden VR's voor strategische havenplannen de beste mogelijkheden om domino-effecten te onderzoeken (zijnde de veiligheidsrisico's die een Seveso-inrichting schept voor nabijgelegen Seveso-inrichtingen). Ze bieden ook voordelen ten opzichte van de gevallen waarin de afbakening van een havengebied gebeurt in verschillende RUP's (bv. Antwerpen) of waarin de strategische planvorming zich uitstrekt over de landsgrenzen heen, terwijl het RUP dat het havengebied afbakt enkel geldt voor het deel op Belgisch grondgebied (bv. de Gentse kanaalzone, waar het gebied voor strategische planning zich uitstrekt tot aan Terneuzen in Nederland). Ten tweede nemen de kansen op een goede doorwerking van de RVR in de besluitvorming aanzienlijk toe.

Minaraad en SERV menen dat er mogelijkheden zijn om deze evolutie beter te ondersteunen. Het voorliggende voorontwerp doet daarentegen mogelijk problemen rijzen voor de huidige praktijk. Zo rijst de vraag of - naar de letter van de voorgestelde regelgeving - VR's die zijn opgesteld voor de strategische havenplannen, wel kunnen gelden als VR voor de RUP's die de zeehavens afbakenen.

SERV en Minaraad bevelen aan om op basis van artikel 4.1.5. DABM werk te maken van een systeem van 'tatering'⁴ voor de veiligheidsrapportage. Eerdere, meer strategische rapportages moeten gelden als kader voor latere rapportages op meer gedetailleerd planniveau en vervolgens op project- of inrichtingsniveau. Daarbij moet erover worden gewaakt dat het werk dat gebeurde in de eerdere rapportages maximaal wordt gevaloriseerd zodat een herhaling van het geleverde werk wordt vermeden.

Ook de verplichtingen van artikel 12 van de Seveso II-Richtlijn bieden een argument om een juridische basis te geven aan veiligheidsrapportage op strategisch planniveau. De beleidsdoelstelling om op lange termijn voldoende afstand te laten bestaan tussen de Seveso-inrichtingen enerzijds en kwetsbare gebieden anderzijds, moet volgens dat artikel immers niet alleen worden gerealiseerd in het kader van de ruimtelijke ordening maar ook in het kader van ander relevant beleid. Men kan argumenteren dat een goede omzetting van

[met %20figuren.pdf](#)

² Zie bv. voor de Gentse zeehaven

http://www2.vlaanderen.be/ned/sites/ruimtelijk/Nrup/00100/00131_00001/html_d/212_00131_00001_RUP_Alg.html

³ Het RSV wijst op het belang van het Albertkanaal als een ruimtelijk samenhangend netwerk en wil de inspanningen over de hele lengte van het Albertkanaal coördineren op gewestelijk niveau.

⁴ Dit begrip wordt in de USA gedefinieerd als "*The process of first addressing general (programmatic) matters in a broad Environmental Impact Statement, followed by more narrowly focused (project-level) environmental documentation that incorporates by reference the more general document*".

Het systeem is opgenomen in artikel 4.1.5 DABM in de volgende bewoordingen: "In voorkomend geval wordt in latere rapportages, die worden opgesteld krachtens deze titel, rekening gehouden met de rapportages die krachtens deze titel werden uitgevoerd in eerdere stadia van de besluitvorming en met de goedgekeurde rapporten die daarvan het resultaat waren."

deze bepaling in de Vlaamse regelgeving onder meer inhoudt dat het Havendecreet wordt aangepast zodat ook juridisch wordt voorzien in VR voor de strategische havenplannen.

Veiligheidsrapportage op een hoger strategische niveau kan wellicht ook een oplossing bieden voor Seveso-inrichtingen die in of tegen een gebied liggen waarvoor wellicht meerdere RUP's zullen worden opgesteld. Als voorbeeld kan de vestiging van Procter & Gamble in het Mechelse stedelijke gebied worden aangehaald. De kans is reëel dat ontwikkelingen in dit gebied worden gestuurd door een reeks van RUP's die allen vallen binnen de straal van 2 km rond de Seveso-inrichting. Dat zou - overeenkomstig het voorliggende voorontwerp - betekenen dat voor al deze RUP's telkens een RVR moet worden opgesteld. Het gevaar bestaat dat dit uitgebreide werk telkens weinig nieuwe informatie zou opleveren.

Het komt er op aan om het juiste aanknopingspunt te vinden voor vormen van strategische veiligheidsrapportage. De regelgeving voor ruimtelijke ordening biedt nu al mogelijkheden in dit verband. Zo bepaalt artikel 19 van het decreet Ruimtelijke Ordening dat het richtinggevende gedeelte van een ruimtelijk structuurplan onder meer een beschrijving moet bevatten *van de gewenste ruimtelijke structuur uitgaande van de bestaande ruimtelijke structuur en van behoeften en gevolgen op economisch, sociaal, cultureel en agrarisch gebied, en op gebied van mobiliteit, natuur en milieu, met inbegrip van veiligheid, in het bijzonder zoals bedoeld in artikel 2 en 24 van het samenwerkingsakkoord van 21 juni 1999 tussen de Federale Staat, het Vlaamse, het Waalse en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen betrokken zijn* (eigen onderlijning).

In het kader van de structuurplanning worden dikwijls deelstudies opgemaakt voor de ruimtelijk-economische structuur. Al naargelang het schaalniveau handelen ze onder meer over lokale bedrijven en bedrijventerreinen of bovenlokale bedrijven en bedrijventerreinen. Als hier een link bestaat met bestaande of geplande Seveso-bedrijven, kan ruimtelijke veiligheidsrapportage in dit kader worden toegepast en kunnen de resultaten worden meegenomen in het ruimtelijke structuurplan.

Een adviescel voor de begeleiding van RVR's is positief. Minaraad en SERV staan achter de beslissing van de Vlaamse Regering om, binnen de dienst veiligheidsrapportering, een adviescel op te richten die als taak krijgt om de initiatiefnemer van een RUP te begeleiden voor wat betreft het aspect risico's van zware ongevallen met gevaarlijke stoffen. De veiligheidsproblematiek is immers een moeilijke technische materie.

Naar één overkoepelend uitvoeringsbesluit voor MER/VR. SERV en Minaraad treden de aanbeveling bij van de Inspectie van Financiën dat het, vanuit het oogpunt van doelmatigheid en wettigheid, de voorkeur verdient om op termijn te komen tot één overkoepelend uitvoeringsreglement dat uitvoering geeft aan het volledige MER/VR-decreet. Ook dit briefadvies bevat materiaal dat de voordelen hiervan illustreert, bv. de lessen die in het kader van VR kunnen worden getrokken uit de bestaande 'ttering'-praktijk in het kader van milieueffectrapportage (MER).

Met de meeste hoogachting,

Philippe Muyters
Voorzitter SERV

Hubert David
Voorzitter Minaraad