

EXTERNE VEILIGHEID ONDER DE OMGEVINGSWET

*E. Broeren**

1 INLEIDING

Tijdens het schrijven van deze inleiding kijk ik uit op een strakblauwe hemel. Het is een zonovergoten dag. 13 mei 2000 was net zo'n dag. Op deze dag komt omstreeks 15.30 uur de vuurwerkopslag van S.E. Fireworks in de woonwijk Roombeek te Enschede tot ontploffing als gevolg van een brand. De ramp heeft voor Nederlandse begrippen gevolgen van ongekende omvang. Er komen 23 personen om onder wie vier brandweermannen. Bijna duizend personen raken gewond. Ook de materiële schade is groot. Tweehonderd woningen worden verwoest. Daarnaast raken onder meer bijna driehonderd woningen zwaar beschadigd.

De vuurwerkcramp in Enschede leidt tot veel vragen. Zo bestaat tot op de dag van vandaag discussie over de precieze oorzaak, wie verantwoordelijk is voor de ramp en de rol van het bevoegd gezag en de toezichthoudende instanties. Daarnaast leidt de ramp tot een maatschappelijk en politiek debat over de vestiging van grootschalige vuurwerkopslagen in of nabij woonwijken. Daarbij wordt duidelijk dat op politiek en bestuurlijk niveau niet voldoende oog is geweest voor de risico's van activiteiten met gevaarlijke stoffen voor de omgeving, waaronder maar niet uitsluitend de productie en opslag van vuurwerk, en het reguleren van deze risico's. Zie hiervoor onder meer het Eindrapport van de commissie-Oosting¹ over de vuurwerkcramp in Enschede:

'Ten aanzien van de wetgeving heeft het Ministerie van VROM, onder meer door afstemmingsproblemen met het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, het laten gebeuren dat het proces tot herziening van de regelgeving voor professioneel vuurwerk zich jaren heeft voortgesleept, zonder dat op 13 mei 2000 al een afronding was bereikt. Verder werd langdurig overleg gevoerd met de

* Mr. E. (Esther) Broeren is advocaat en partner bij ELEMENT Advocaten.

1 Het rapport 'De vuurwerkcramp: Eindrapport' van de commissie-Oosting dateert van 28 februari 2001, <https://dloket.enschede.nl/loket/sites/default/files/DOC/Eindrapport%20Commissie%20Oosting%20compleet.pdf>. Naast het Eindrapport zijn de volgende onderzoeksrapporten verschenen: 'A. SE Fireworks, de overheid, de ramp', 'B. Rampbestrijding en gezondheidszorg' en 'C. Praktische hulpverlening'.

vuurwerkbranche om te komen tot een erkenningsregeling, waarna werd besloten om die weg niet verder te vervolgen.’ (p. 222)

‘Gezien de harde les van de vuurwerkkramp vraagt zij zich meer in het algemeen af of in het overheidsbeleid het onderwerp externe veiligheid wel voldoende prioriteit heeft, zowel bij het rijk als bij de lagere overheden. Externe veiligheid is een vraagstuk dat ligt op meer dan één beleidsterrein. Dat gegeven vereist dat ook bezinning plaats vindt op de vraag of op, en ook tussen, de verschillende bestuurslagen de coördinatie tussen de desbetreffende instanties ten aanzien van externe veiligheid en van activiteiten met gevaarlijke stoffen thans wel voldoende is gewaarborgd.’ (p. 228)

De vuurwerkkramp in Enschede leidt ertoe dat de regulering van de risico’s voor de omgeving van activiteiten met gevaarlijke stoffen hoog op de politieke agenda komt. In deze bijdrage beschrijf ik op welke wijze na de inwerkingtreding van het Vuurwerkbesluit invulling is gegeven aan de wens om te komen tot een samenhangend wettelijk kader voor activiteiten met gevaarlijke stoffen.² Daarna vergelijk ik – op hoofdlijnen – de bestaande regels voor externe veiligheid met de regels voor externe veiligheid onder de Omgevingswet (Ow), en in het bijzonder het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl).³ Ik sluit deze bijdrage af met een korte slotopmerking.

2 HUIDIG WETTELIJK KADER

In een dichtbevolkt land als Nederland moet in het kader van de beheersing van de gevolgen van activiteiten met gevaarlijke stoffen voor de omgeving voortdurend een afweging worden gemaakt tussen veiligheid, haalbaarheid en kosten. In het nationale externe veiligheidsbeleid heeft het rijk vastgelegd hoe hiermee om wordt gegaan. In het beleid worden de volgende categorieën activiteiten onderscheiden: inrichtingen voor de opslag, de productie en/of het gebruik van gevaarlijke stoffen, het transport van gevaarlijke stoffen over spoor, weg, water en door middel van buisleidingen en tot slot luchthavens. De kern van het nationale externe veiligheidsbeleid is dat voldoende afstand moet worden aangehouden tussen een activiteit met gevaarlijke stoffen en personen die verblijven in de omgeving van deze activiteit.

2 Besluit van 22 januari 2002 houdende nieuwe regels met betrekking tot consumenten- en professioneel vuurwerk. *Stb.* 2002, 33.

3 Voor deze bijdrage heb ik gebruikgemaakt van het artikel ‘Externe veiligheid en de Omgevingswet: een dynamisch duo’ van mijn hand dat is verschenen in *M en R* 2019/8.

Hiervoor wordt gebruikgemaakt van een risicobenadering. Dit betekent dat niet alleen gekeken wordt naar het effect van een incident met gevaarlijke stoffen voor de omgeving maar ook naar de kans dat dit effect zich voordoet.⁴ Daarmee wordt een bepaalde mate van risico geaccepteerd (het restrisico). In het rijksbeleid zijn waarden bepaald voor het ‘acceptabel’ of ‘aanvaardbaar’ risico per jaar. Deze waarden spelen een rol bij de besluitvorming over activiteiten met gevaarlijke stoffen in de omgeving van objecten waar gedurende een langere periode mensen (kunnen) verblijven zoals woningen, scholen en ziekenhuizen. Deze objecten worden aangemerkt als (beperkt) kwetsbare objecten.⁵

De basis voor het rijksbeleid dateert van begin jaren tachtig van de vorige eeuw. In de Integrale Nota LPG werden de contouren geschetst van een risicobenadering voor activiteiten met gevaarlijke stoffen. Vervolgens is deze risicobenadering neergelegd in de Nota Omgaan met risico's en toegepast op verschillende soorten risicovolle activiteiten.⁶ Deze nota vormt een bijlage bij het eerste nationale milieubeleidsplan. In het vierde nationale milieubeleidsplan (NMP4) zijn, op basis van de eerder gekozen risicobenadering, de lijnen uitgezet voor een vernieuwing van het beleid. Burgers mogen voor wat betreft de veiligheid in hun woonomgeving rekenen op een minimumbeschermingsniveau: het plaatsgebonden risico.⁷ Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen bestaande en nieuwe situaties, welk onderscheid uiterlijk in 2010 vervalt. Daarnaast moet de kans op een groot ongeluk met veel slachtoffers expliciet worden afgewogen en verantwoord: het groepsrisico.⁸ Hierbij spelen de maatschappelijke baten van en de beschikbare alternatieven voor de desbetreffende activiteiten een belangrijke rol.

4 Voor activiteiten met vuurwerk en de opslag van munitie en explosieven geldt een effectbenadering. De kans dat het effect zich voordoet, speelt hier geen rol.

5 Zie voor een korte uiteenzetting van deze begrippen aan de hand van het systeem van het Besluit externe veiligheid inrichtingen: E. Broeren. ‘Het wettelijk kader voor externe veiligheid: afgerond maar beperkt houdbaar? Enkele ontwikkelingen op het gebied van externe veiligheid’, *M en R* 2016/122.

6 Omgaan met risico's, *Kamerstukken II* 1988/89, 21137, nr. 5; Nuchter omgaan met risico's, Ministerie van VROM maart 2004.

7 Risico op een plaats buiten een inrichting, uitgedrukt als de kans per jaar dat een persoon die onafgebroken en onbeschermd op die plaats zou verblijven, overlijdt als rechtstreeks gevolg van een ongewoon voorval binnen die inrichting waarbij een gevaarlijke stof of gevaarlijke afvalstof betrokken is (art. 1, eerste lid onder o, Bevi).

8 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 of gevaarlijke afvalstof betrokken is (art. 1, eerste lid onder j, Bevi).

Op 1 april 2015 zijn het Besluit externe veiligheid transportroutes⁹ (Bevt) en de Regeling basisnet¹⁰ in werking getreden.¹¹ Samen met het Besluit externe veiligheid inrichtingen¹² (Bevi, 2004), het Besluit externe veiligheid buisleidingen¹³ (Bevb, 2010) en de daarop gebaseerde regelingen vormen zij de kern van de wettelijke verankering van het nationale externe veiligheidsbeleid, zoals dat is neergelegd in het NMP4. Het doel van deze algemene maatregelen van bestuur is het realiseren van voldoende afstand tussen activiteiten met gevaarlijke stoffen en personen die verblijven in de omgeving van deze activiteiten. De inwerkingtreding van het Besluit externe veiligheid transportroutes markeert een belangrijk moment in de uitvoering van het nationale externe veiligheidsbeleid: 15 jaar na de vuurwerkramp in Enschede is er een samenhangend wettelijk kader op het gebied van externe veiligheid voor inrichtingen, buisleidingen en transportroutes.¹⁴

De uitgangspunten van dit beleid zijn nog steeds van kracht. Wel is er meer nadruk komen te liggen op de verantwoordelijkheid van de partijen die de risico's veroorzaken. Zo wordt al in de rijksbegroting 2013 van het toenmalige ministerie van Infrastructuur en Milieu opgemerkt dat het primair de verantwoordelijkheid is van bedrijven die risico's voor mens en milieu veroorzaken om deze risico's te identificeren en deze te voorkomen of te beperken en dat dit ook geldt voor overheden die bijvoorbeeld in de ruimtelijke ordening keuzes maken die invloed hebben op veiligheid en risico's.¹⁵ In de Nota 'Bewust omgaan met veiligheid: rode draden' van 10 juli 2014 zijn denkrichtingen voor een modernisering van het beleid uiteengezet.¹⁶ De beleidsvoornemens zijn geconcretiseerd in de Nota modernisering omgevingsveiligheid die in december 2014 aan de Tweede Kamer is gezonden en waarvan het Uitvoeringsprogramma Modernisering Omgevingsveiligheid 2015-2018 een onderdeel vormt.¹⁷

De Nota modernisering omgevingsveiligheid richt zich onder meer op een bredere invulling van het beleidsdoel. De reden hiervoor is, zo volgt uit de tekst van de nota, dat in de

9 *Stb.* 2013, 465.

10 *Stcrt.* 2014, 8242.

11 Besluit van 20 februari 2015, *Stb.* 2015, 92. Op dezelfde datum zijn de Wet basisnet (*Stb.* 2013, 307), een onderdeel van het Bouwbesluit 2012 (*Stb.* 2011, 416), de Regeling Bouwbesluit 2012 (*Stcrt.* 2014, 4057) en de Beleidsregels EV-beoordeling tracébesluiten (*Stcrt.* 2014, 25839) in werking getreden en is de Circulaire Risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen (*Stcrt.* 2004, 147, p. 16v) vervallen.

12 *Stb.* 2004, 250.

13 *Stb.* 2010, 686.

14 Het beleid ziet tevens op de risico's voor de omgeving van luchthavens. De wettelijke verankering van dit deel van het beleid is terug te vinden in de Wet luchtvaart en het Besluit burgerluchthavens.

15 *Kamerstukken II* 2012/13, 33400, nr. 1, p. 114 e.v.

16 *Bewust Omgaan met Veiligheid: rode draden*, bijlage bij *Kamerstukken II* 2014/15, 28663, nr. 60.

17 Bijlage bij de brief van de staatssecretaris van I&M van 18 december 2014 aan de Tweede Kamer, *Kamerstukken II* 2014/15, 29517, nr. 92.

huidige praktijk het accent ligt op de risicobron en minder op een veilige inrichting van de omringende ruimte. Om het belang van het evenwicht tussen beide te benadrukken, is in de nota gekozen voor de term ‘omgevingsveiligheid’ in plaats van ‘externe veiligheid’. Op inhoudelijk vlak is er uiteindelijk niet gekozen voor een ingrijpende koerswijziging. Centraal staat het behoud van de risicobenadering inclusief de bestuurlijke afwegingsruimte. De verbetering wordt gezocht in het efficiënter inzetten van het bestaande instrumentarium. Een belangrijk speerpunt is het veilig inrichten van de ruimte in Nederland en het gebruik van veiligheid als ontwerpvariabele voor de ruimtelijke inrichting van het stedelijk gebied, met in het bijzonder aandacht voor de situering van nieuwe gebouwen voor minder zelfredzame personen. De keuze valt op een alternatieve regeling voor het groepsrisico op basis van ‘het schillenmodel’: ‘Door op de plankaart rondom een bestaande risicobron concrete gebieden op te nemen waar nadere voorwaarden aan de ruimtelijke inrichting zijn verbonden vanwege de omgevingsveiligheid, wordt bereikt dat omgevingsveiligheid vroeg in het planproces in beeld is.’ (p. 11).

De beleidsvoornemens uit 2014 hebben niet geleid tot wijziging van het Besluit externe veiligheid inrichtingen, het Besluit externe veiligheid buisleidingen en het Besluit externe veiligheid transportroutes. De reden hiervoor is dat voor de uitwerking van de modernisering van het omgevingsveiligheidsbeleid en de invoering van het schillenmodel aansluiting is gezocht bij de Omgevingswet. Op dat moment was niet voorzien dat de inwerkingtreding van deze wet vele jaren op zich zou laten wachten.

3 OMGEVINGSWET

Het doel van de Omgevingswet is het bundelen van de wet- en regelgeving op het gebied van ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water. Deze wet is onder meer gericht op het – met het oog op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu – in onderlinge samenhang bereiken en in stand houden van ‘een veilige en gezonde fysieke leefomgeving’ (art. 1.3 aanhef en onder a Ow). Externe veiligheid is hier een onderdeel van. Bestuursorganen kunnen hiervoor beschikken over zes kerninstrumenten waarbij voor externe veiligheid de nadruk lijkt te liggen op de omgevingsvisie, het omgevingsplan en de omgevingsvergunning.

De doelstellingen van de wet zijn uitgewerkt in onder meer omgevingswaarden en instructieregels. Omgevingswaarden geven in objectieve termen weer waaraan de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan moet voldoen (art. 2.9 Ow). Voorbeelden hiervan zijn kwaliteitseisen voor water of lucht en waarden voor de bescherming tegen overstromingen en de veiligheid van waterkeringen. Voor externe veiligheid is gekozen voor het vast-

stellen van instructieregels. Een instructieregel is een regel over de uitoefening van taken of bevoegdheden door bestuursorganen om te voldoen aan bij algemene maatregel van bestuur vastgestelde omgevingswaarden of voor het bereiken van andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving (art. 2.24 Ow).

Op grond van artikel 2.28 aanhef en onder c Ow moet het rijk in ieder geval instructieregels vaststellen over omgevingsplannen en projectbesluiten met het oog op het waarborgen van de veiligheid, het beschermen van de gezondheid en het beschermen van het milieu, met betrekking tot de externe veiligheidsrisico's van opslag, productie, gebruik en vervoer van gevaarlijke stoffen, in ieder geval ter uitvoering van de Seveso-richtlijn. De wetgever beoogt hiermee een grondslag te bieden voor de bestaande regels in onder andere het Vuurwerkbesluit, het Besluit externe veiligheid inrichtingen, het Besluit externe veiligheid buisleidingen, het Besluit externe veiligheid transportroutes, de Circulaire opslag ontplofbare stoffen voor civiel gebruik en het Registratiebesluit externe veiligheid. Artikel 2.29 Ow bevat een regeling voor instructieregels voor onder meer de veiligheid rond luchthavens.

Hoofdstuk 5 van de Omgevingswet heeft betrekking op de omgevingsvergunning en het projectbesluit. Dit hoofdstuk bevat onder meer een grondslag voor het vaststellen van beoordelingsregels voor een milieubelastende activiteit (art. 5.26 Ow) en een beperkingengebied behorend bij bijvoorbeeld een weg, een luchthaven of een spoorweg (art. 5.28 Ow). In de Omgevingswet is op onderdelen sprake van een specifieke regeling voor bedrijven die onder de reikwijdte van de Seveso-richtlijn vallen, de zogeheten Seveso-inrichtingen (nu: Brzo-bedrijven).¹⁸ Dit betreft onder meer de verplichting om rijksregels vast te stellen ter implementatie van deze richtlijn (art. 4.20 Ow), de aanwijzing van het bevoegd gezag (art. 4.13 en 5.10 Ow) en de plicht tot gelijktijdige indiening van de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit en een lozingsactiviteit (art. 5.7 Ow).

De instructieregels voor externe veiligheid zijn uitgewerkt in het Besluit kwaliteit leefomgeving. In deze bijdrage richt ik mij op de inhoud van dit besluit. Het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal), waarover later meer, en het Omgevingsbesluit (Ob) bevatten tevens bepalingen die relevant zijn voor het onderwerp externe veiligheid. In het Omgevingsbesluit worden onder meer de gevallen aangewezen waarin het bestuur van de veiligheidsregio adviseur is voor een aanvraag voor een omgevingsvergunning (art. 4.33 Ob) en waarin

18 *Stb.* 2015, 272. Besluit van 25 juni 2015, houdende vaststelling van het Besluit risico's zware ongevallen 2015 en herziening van enkele andere besluiten in verband met de implementatie van Richtlijn 2012/18/EU van het Europees Parlement en de Raad van 4 juli 2012 betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken, houdende wijziging en vervolgens intrekking van Richtlijn 96/82/EG van de Raad (Besluit risico's zware ongevallen 2015).

het bevoegd gezag kan verlangen dat degene die een activiteit verricht financiële zekerheid stelt, waaronder het exploiteren van een Seveso-inrichting als bedoeld in artikel 3.50 Bal (art. 8.5 Ob). Daarnaast voorziet dit besluit in het verstrekken van gegevens ten behoeve van het verzamelen van gegevens over externe veiligheidsrisico's als bedoeld in paragraaf 11.1.1. Bkl en het register externe veiligheidsrisico's als bedoeld in artikel 11.8 Bkl (art. 10.27 en 10.27a Ob). Ook is er sprake van een verplichting voor het bevoegd gezag om gegevens te verstrekken aan de exploitant van een Seveso-inrichting (art. 10.28 Ob). Het betreft gegevens over zogenoemde domino-effecten die op grond van artikel 4.5 lid 1 onder e Bal aan het bevoegd gezag zijn overgelegd, maar niet door de exploitant van de Seveso-inrichting zelf. De afdelingen 13.3 en 13.4 van het Omgevingsbesluit zien op de kwaliteitsbevordering en afstemming, uitvoering en handhaving bij Seveso-inrichtingen en de bestuurlijke en strafrechtelijke sancties voor dergelijke inrichtingen.

4 BESLUIT KWALITEIT LEEFOMGEVING

In het Besluit kwaliteit leefomgeving is vastgelegd op welke wijze de instructieregels voor externe veiligheid doorwerken in besluiten, waaronder het stellen van regels in een omgevingsplan als bedoeld in artikel 4.2 lid 1 Ow. Paragraaf 5.1.2 'Waarborgen van de veiligheid' bevat naast algemene bepalingen (par. 5.1.2.1) specifieke regels voor gevaarlijke stoffen en windturbines (par. 5.1.2.2),¹⁹ buisleidingen met gevaarlijke stoffen (par. 5.1.2.3), vuurwerk en pyrotechnische artikelen voor theatergebruik (par. 5.1.2.4), ontplofbare stoffen voor civiel gebruik en op militaire objecten (par. 5.1.2.5) en auto(snel)wegen of hoofdspoorwegen in de omgeving van een Seveso-inrichting (art. 5.35). Paragraaf 5.1.2.6 is gereserveerd voor de veiligheid rond luchthavens.

Deze instructieregels zijn gebaseerd op het uitgangspunt dat sprake moet zijn van een gelijkwaardig beschermingsniveau. Dit betekent dat de normen in het Besluit externe veiligheid inrichtingen, het Besluit externe veiligheid buisleidingen, het Besluit externe veiligheid transportroutes en het Activiteitenbesluit milieubeheer niet aangepast worden.²⁰ Ook wanneer de instructieregels worden gezien vanuit de systematiek van de bestaande regels is de conclusie dat veel zaken ongewijzigd blijven. De instructieregels zijn gebaseerd op een risicobenadering met uitzondering van de regels voor vuurwerk en pyrotechnische

19 In verband met het Nevele-arrest is voor windturbines een nieuw art. 5.4a (tijdelijke uitzondering windparken) toegevoegd. Dit artikel luidt: 'Deze paragraaf is niet van toepassing op het toelaten van een windpark met 3 of meer windturbines'. Besluit tot wijziging van het Activiteitenbesluit milieubeheer en enkele besluiten op grond van de Omgevingswet (tijdelijke overbruggingsregeling windturbineparken). *Stb.* 2022, 181.

20 Bijlage bij brief van de minister van I&M van 10 oktober 2016 aan de Tweede Kamer. *Kamerstukken II* 2016/17, 33118, nr. 36.

artikelen voor theatergebruik en ontplofbare stoffen voor civiel gebruik en op militaire objecten. Hiervoor geldt een effectbenadering, zoals nu ook het geval is. De veiligheidsafstanden moeten aangehouden worden tussen risicobronnen enerzijds en gevoelige objecten anderzijds, waarbij het plaatsgebonden risico geldt als een grenswaarde of een standaardwaarde (voorheen: richtwaarde). Daarnaast is voorzien in de mogelijkheid om een risicogebied externe veiligheid aan te wijzen (nu: veiligheidscontour). Van een afstand bezien is de enige inhoudelijke wijziging de nieuwe regeling voor het groepsrisico, waarover later meer.

Een nadere bestudering leert echter dat de inwerkingtreding van het Besluit kwaliteit leefomgeving wel degelijk gevolgen zal hebben voor de praktijk. Er is in de afgelopen jaren ook stevige kritiek geuit door zowel bedrijven als overheden.²¹ Deze kritiek ziet onder meer op het ontstaan van nieuwe saneringssituaties als gevolg van het schrappen van de termen ‘beperkt kwetsbaar object’ en ‘kwetsbaar object’. Zo worden bepaalde objecten niet aangemerkt als (beperkt) kwetsbare objecten in de zin van het Besluit externe veiligheid inrichtingen maar wel als (beperkt) kwetsbare gebouwen of locaties in de zin van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Daarnaast bestaan er zorgen over de gevolgen van de beleidsvernieuwing en de introductie van de nieuwe categorie ‘zeer kwetsbare gebouwen’. De brandweer en diverse veiligheidsregio’s vrezen daarnaast dat zij niet op tijd betrokken worden bij de totstandkoming van omgevingsplannen.

Op 18 november 2016 heeft de toenmalige minister van Infrastructuur en Milieu in reactie op deze kritiek meegedeeld dat op het gebied van externe veiligheid een aantal zaken nogmaals kritisch bekeken of verder uitgewerkt worden.²² Allereerst wil de minister de vrees voor het ontstaan van nieuwe saneringssituaties zo veel mogelijk wegnemen. Hiertoe zal voor de categorieën van beperkt kwetsbare en kwetsbare gebouwen het overgangsrecht zodanig worden vormgegeven dat nieuwe saneringssituaties zo veel mogelijk worden vermeden. Daarnaast zal voor zeer kwetsbare gebouwen nogmaals kritisch gekeken worden naar het criterium dat geldt voor het plaatsen van een dergelijke functie in zogenoemde – door het Besluit kwaliteit leefomgeving geïntroduceerde – ‘aandachtsgebieden voor externe veiligheidsrisico’s’, met het oog op eventuele effecten op bestaande en nieuwe situaties.²³ Ook op andere onderdelen gaat, aldus de minister, nog het nodige werk verzet worden. Zo bevat de brief een aanzet voor de uitwerking van de regeling omtrent de adviestaak van de veiligheidsregio’s. Er zal nauwer verwezen worden naar de taakom-

21 Conceptregeling ‘Ontwerpbesluit kwaliteit leefomgeving’, versie 1 juli 2016. Te raadplegen via www.internetconsultatie.nl/omgevingswet_besluit_kwaliteitleefomgeving/details.

22 Brief van 18 november 2016. *Kamerstukken II* 2016/17, 33118, nr. 44.

23 Zie voor een nadere toelichting over aandachtsgebieden de tekst onder het kopje ‘Aandachtsgebieden voor externe veiligheidsrisico’s’ in deze bijdrage.

schrijving van de veiligheidsregio's uit de Wet veiligheidsregio's (Wvr). Tegelijkertijd zal deze wet aangepast worden via het spoor van de Invoeringswet Omgevingswet, waardoor het beleidsplan van de veiligheidsregio's concrete invulling gaat geven aan de adviesrol van de veiligheidsregio op de gemeentelijke omgevingsplannen.²⁴ Verder zal in het digitale stelsel Omgevingswet een attenderingsservice worden ingericht, die partijen waarschuwt.

Het Besluit kwaliteit leefomgeving is na 2016 inderdaad op onderdelen aangepast. Ik noem hier één voorbeeld. De regering wil, zoals gezegd, het ontstaan van nieuwe saneringssituaties zo veel mogelijk voorkomen door eerbiediging van bestaande situaties met uitzondering van situaties waarin al sprake was van een saneringssituatie op basis van bestaand recht.²⁵ Om die reden is het Besluit kwaliteit leefomgeving aangevuld met overgangsbepalingen waaronder artikel 5.3a Bkl (veiligheidsrisico's van branden, rampen en crises).²⁶ Ingevolge het tweede lid van dit artikel zijn de bepalingen in paragraaf 5.1.2.2 niet van toepassing op beperkt kwetsbare, kwetsbare en zeer kwetsbare gebouwen en beperkt kwetsbare en kwetsbare locaties: (a) voor zover die op grond van een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit al rechtmatig op een locatie waren toegestaan en aanwezig waren op 1 april 2015; en (b) als het gaat om het risico op een ongewoon voorval veroorzaakt door een activiteit als bedoeld in bijlage VII, onder C. Ingevolge het derde lid wordt een locatie voor evenementen in de open lucht voor ten minste 5.000 personen voor zover die op grond van een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit al rechtmatig op een locatie is toegestaan op het tijdstip van inwerkingtreding van paragraaf 5.1.2.2 en tot dat tijdstip werd aangemerkt als beperkt kwetsbaar object, aangemerkt als een beperkt kwetsbare locatie, voor zover het gaat om de externe veiligheidsrisico's van een activiteit die op dat tijdstip op grond van een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit rechtmatig op een locatie is toegestaan. Lid 4 bepaalt dat een gebouw met een gezondheidszorgfunctie zonder bedgebied dat op grond van een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit al rechtmatig op een locatie is toegestaan op het tijdstip van inwerkingtreding van paragraaf 5.1.2.2 en dat tot dat tijdstip werd aangemerkt als beperkt kwetsbaar object, wordt aangemerkt als beperkt kwetsbaar gebouw, voor zover het gaat om de externe veiligheidsrisico's van een activiteit

24 Zie art. 2.49 wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet, *Kamerstukken II* 2017/18, 34986, nr. 2 en p. 385 van de MvT, *Kamerstukken II* 2017/18, 34986, nr. 3.

25 *Stb.* 2018, 292, p. 529.

26 Zie ook art. 5.15a Bkl (groepsrisico). Voorts is art. 8.2.4a Invoeringsbesluit Omgevingswet van belang in het kader van art. 5.16 e.v. Bkl (risicogebied externe veiligheid).

die op dat tijdstip op grond van een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit rechtmatig op een locatie is toegestaan.²⁷

Om nieuwe saneringsituaties te voorkomen is daarnaast de indeling van (beperkt) kwetsbare gebouwen en locaties gewijzigd.²⁸ Voor de categorieën ‘beperkt kwetsbaar’ en ‘kwetsbaar’ heeft de regering besloten om meer aan te sluiten bij de systematiek van het Besluit externe veiligheid inrichtingen. Dit houdt in dat dergelijke functies, kort gezegd, in beginsel beperkt kwetsbaar zijn tenzij er sprake is van gebouwen of locaties waar een groot aantal personen gedurende een groot deel van de dag aanwezig is. Deze beschrijving sluit, aldus de nota van toelichting, meer aan bij de bestaande interpretatieruimte dan de gedetailleerde indeling in het ontwerp van het Besluit kwaliteit leefomgeving.²⁹

Deze en andere wijzigingen van de instructieregels maken dat het Besluit kwaliteit leefomgeving beter aansluit bij de bestaande situatie en de systematiek van het Besluit externe veiligheid inrichtingen. Dit betekent nadrukkelijk niet dat er sprake is van identieke regels. Ik noem enkele verschillen zonder uitputtend te zijn (punten 1 t/m 3). Aansluitend ga ik kort in op de introductie van aandachtsgebieden voor externe veiligheidsrisico's (punt 4).

1 *Limitatieve opsomming van gebouwen en locaties*

De toelichting van het Besluit kwaliteit leefomgeving bevat de volgende passage:

‘De instructieregels voor het omgevingsplan regelen alleen minimumeisen. Het staat het bevoegd gezag vrij om een beperkt kwetsbaar gebouw te behandelen als een kwetsbaar gebouw of als een zeer kwetsbaar gebouw en een kwetsbaar gebouw als een zeer kwetsbaar gebouw. Ook kan het bevoegd gezag een beperkt kwetsbare locatie in de regels van het omgevingsplan behandelen als een kwetsbare locatie. Ook geldt dat als een gebouw of locatie onder meer-

27 Zie onder meer Consultatieversie Invoeringsbesluit Omgevingswet, deel 3, wijzigingen Bkl, artikelen, p. 105. Te raadplegen via www.internetconsultatie.nl/invoeringsbesluitomgevingswet.

28 Ingevolge art. 5.3 lid 3 Bkl wordt onder een beperkt kwetsbaar, kwetsbaar en zeer kwetsbaar gebouw ook verstaan een gebouw als bedoeld in bijlage VI dat nog niet aanwezig is maar op grond van het omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit mag worden gebouwd.

29 In het Bkl is, anders dan in het ontwerp-Bkl, niet bepalend of een gebouw of locatie bestemd is voor meer dan 50 personen tenzij het een gebouw of locatie voor recreatief nachtverblijf betreft. Dit sluit beter aan bij de tekst van het Bevi. Er lijkt echter voorbij te zijn gegaan aan de – voor de bestaande interpretatieruimte eveneens van belang zijnde – jurisprudentie over het begrip ‘doorgaans een groot aantal personen gedurende een groot gedeelte van de dag aanwezig is’ in relatie tot het 50 personen-criterium. Zie onder meer ECLI:NL:RVS:2018:3754, ECLI:NL:RVS:2015:1043 en ECLI:NL:RVS:2021:857 in combinatie met ECLI:NL:RVS:2022:1016.

dere categorieën valt en het omgevingsplan voor dat gebouw of die locatie geen onderscheid maakt naar gebruiksfunctie, voor de beoordeling van de mate van kwetsbaarheid van het gebouw of de locatie dient te worden uitgegaan van de meest kwetsbare categorie.³⁰

Deze uitleg sluit aan bij het Besluit externe veiligheid inrichtingen. Binnen dit besluit is ruimte voor het aanmerken van een beperkt kwetsbaar object als een kwetsbaar object omdat het besluit een niet-limitatieve opsomming van voorbeelden van kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten bevat. In de nota van toelichting wordt voor deze voorbeelden verwezen naar de definitiebepalingen van de begrippen ‘beperkt kwetsbaar object’ en ‘kwetsbaar object’.³¹ In paragraaf 4 van het Besluit externe veiligheid inrichtingen (grens- en richtwaarden) worden deze begrippen niet nader omschreven en wordt enkel gesproken over het in acht nemen van of rekening houden met de grens- of richtwaarden voor al dan niet geprojecteerde (beperkt) kwetsbare objecten. Voorts wordt op grond van de vangnetbepaling van artikel 1 onderdeel I onder c Bevi onder kwetsbare objecten tevens verstaan: ‘gebouwen waarin doorgaans grote aantallen personen gedurende een groot gedeelte van de dag aanwezig zijn, waartoe in ieder geval behoren (...)’ en ingevolge artikel 1 onder h Bevi zijn beperkt kwetsbare objecten tevens

‘objecten die met de onder a tot en met e en g genoemde gelijkgesteld kunnen worden uit hoofde van de gemiddelde tijd per dag gedurende welke personen daar verblijven, het aantal personen dat daarin doorgaans aanwezig is en de mogelijkheden voor zelfredzaamheid bij een ongeval, voor zover die objecten geen kwetsbare objecten zijn.’

Het is echter de vraag of de hiervoor aangehaalde uitleg in de nota van toelichting ook aansluit bij de bepalingen van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Artikel 5.3 lid 2 Bkl (toepassingsbereik gebouwen en locaties) bepaalt dat beperkt kwetsbare, kwetsbare en zeer kwetsbare gebouwen en beperkt kwetsbare en kwetsbare locaties de gebouwen en locaties zijn, bedoeld in bijlage VI van het Besluit kwaliteit leefomgeving (voor de indeling van de gebouwen is aangesloten bij de terminologie in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl)). Voorts geeft de artikelsgewijze toelichting aan dat beperkt kwetsbare, kwetsbare en zeer kwetsbare gebouwen en beperkt kwetsbare en kwetsbare locaties ‘aangewezen’ worden in bijlage VI van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Deze bijlage bevat geen vangnetbepaling voor andere objecten die gelijkgesteld kunnen worden met een (beperkt) kwetsbaar object. Dit alles wekt de indruk dat in bijlage VI van het Besluit kwaliteit leefomgeving,

30 Stb. 2018, 292, p. 905. Zie ook p. 665.

31 Stb. 2004, 250, p. 28.

anders dan in het Besluit externe veiligheid inrichtingen, sprake is van een limitatieve opsomming van gebouwen en locaties.

2 *Gebruiksfuncties binnen een gebouw*

Een ander, meer in het oog springend, voorbeeld van een verschil tussen de bestaande regels en de instructieregels in het Besluit kwaliteit leefomgeving is dat op grond van bijlage VI van dit besluit een gebouw aangemerkt wordt als (beperkt) kwetsbaar slechts voor zover het gaat om de (beperkt) kwetsbare gebruiksfunctie van dit gebouw:

‘Nieuw is dat nu de nadruk ligt op de bescherming van de kwetsbare gebruiksfunctie van een gebouw in plaats van op de bescherming van het gebouw als geheel. Als in een opslagloods voor goederen ook een kantoorgedeelte aanwezig is met een bruto vloeroppervlakte van meer dan 1.500 m² en in het omgevingsplan de gebruiksfunctie van het kantoorgedeelte is vastgelegd, dan wordt alleen de kantoorfunctie als kwetsbare gebruiksfunctie beschermd op basis van de grenswaarde voor het plaatsgebonden risico.’³²

In de nota van toelichting wordt tevens het voorbeeld genoemd van een groot distributiecentrum waarbij de kantoorfunctie en winkelfunctie in een deel van het gebouw zijn ondergebracht en de loods (industriefunctie) in het overige gedeelte. Bij compartimentering kan dan een beperkt kwetsbaar compartiment (de loods) ontstaan binnen de afstand voor het plaatsgebonden risico en een kwetsbaar compartiment daarbuiten (kantoor en bezoekersgebouw). Een ander voorbeeld is het gebouwencomplex van een academisch ziekenhuis dat te compartimenteren is naar een zeer kwetsbaar deel (de gezondheidsfunctie met bedgebied) en een kwetsbaar deel (de rest, waar bijvoorbeeld onderwijsfuncties zijn ondergebracht).³³ Het is, aldus de nota van toelichting, van belang om bij het stellen van regels in een omgevingsplan rekening te houden met de keuze om de gebruiksfuncties in het Besluit bouwwerken leefomgeving te gebruiken als aanknopingspunt voor de instructieregels voor het plaatsgebonden risico. Indien een gebouw of locatie onder meerdere categorieën valt en het omgevingsplan voor dat gebouw of die locatie geen onderscheid maakt naar gebruiksfunctie dient voor de beoordeling van de mate van kwetsbaarheid van het gebouw of de locatie te worden uitgegaan van de kwetsbaarste categorie.³⁴

32 *Stb.* 2018, 292, p. 335. Zie ook onder meer p. 312.

33 *Stb.* 2018, 292, p. 668.

34 *Stb.* 2018, 292, p. 905.

De keuze om in het Besluit kwaliteit leefomgeving de nadruk te leggen op de bescherming van de kwetsbare gebruiksfunctie van een gebouw in plaats van op de bescherming van het gebouw als geheel, komt in belangrijke mate voort uit de problemen die in de praktijk zijn gerezen bij de ruimtelijke inpassing van windturbines. In het bijzonder gaat het om de realisatie van windturbines in de nabijheid van grote bedrijfsgebouwen die bestemd zijn voor arbeidsextensieve functies, zoals een distributiecentrum (dat niet wordt gebruikt voor activiteiten met gevaarlijke stoffen). Het risico is in deze gevallen, kort gezegd en voor zover hier relevant, beperkt tot het inslaan van een (deel van een) afgebroken blad van een windturbine. De reikwijdte van de regeling in het Besluit kwaliteit leefomgeving is echter niet beperkt tot windturbines en de risico's van windturbines voor dergelijke grote bedrijfsgebouwen. In dit verband wijs ik op de uitspraak van 21 april 2021 waarin de Afdeling overweegt dat het bevoegd gezag – vanwege de fysieke en lokale aard van de risico's van windturbines – bij de beantwoording van de vraag of een bedrijfspand een kwetsbaar object is geen rekening hoeft te houden met het nabijgelegen bedrijfspand en het gebruik daarvan, ondanks het feit dat er sprake is van een fysieke verbinding tussen de beide panden door middel van een corridor. Hiermee lijkt de Afdeling een oplossingsrichting aan te dragen waarbij, anders dan in het Besluit kwaliteit leefomgeving, nadrukkelijk een relatie wordt gelegd met het specifieke karakter van de risico's van windturbines voor de omgeving.³⁵

3 *Referentiepunten voor veiligheidsafstanden*

Artikel 5.8 Bkl bepaalt wanneer voldaan wordt aan de grenswaarde voor het plaatsgebonden risico van een activiteit. Daarbij wordt verwezen naar de veiligheidsafstanden in bijlage VII van het Besluit kwaliteit leefomgeving. In artikel 5.9 Bkl is vastgelegd tot waar deze afstanden gelden.³⁶ Voor bestaande (zeer) kwetsbare gebouwen gelden de afstanden voor het plaatsgebonden risico tot de gevel van het gebouw. Voor zeer kwetsbare gebouwen gelden de afstanden ook tot de begrenzing van de locatie voor het verblijf van personen buiten het gebouw, als het gaat om het risico op een ongewoon voorval veroorzaakt door bepaalde activiteiten als bedoeld in bijlage VII van het Besluit kwaliteit leefomgeving.³⁷ Voor woonschepen en woonwagens gelden de afstanden tot de begrenzing van de

35 Tussenuitspraak ABRvS 21 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:857. Zie ook de einduitspraak ABRvS 6 april 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1016.

36 De grenswaarde en de standaardwaarde voor het plaatsgebonden risico is 1 op de 1.000.000 per jaar (art. 5.7 en 5.11 Bkl).

37 Dit betreft activiteiten met vastgestelde afstanden met vergunningplicht (B), activiteiten met bij regeling vastgestelde afstanden in het kader van het Basisnet Spoor (C), activiteiten met te berekenen afstanden zonder vergunningplicht; buisleidingen met gevaarlijke stoffen (D onder 2) en activiteiten met te berekenen afstanden met vergunningplicht met uitzondering van windturbines (E).

locatie voor het plaatsen van dat woonschip of die woonwagen. Ingevolge artikel 5.11 lid 5 Bkl gelden de afstanden voor het plaatsgebonden risico voor beperkt kwetsbare gebouwen en locaties eveneens tot de begrenzing bedoeld in artikel 5.9 Bkl.

Voor nieuw te bouwen (beperkt) kwetsbare en zeer kwetsbare gebouwen gelden de afstanden tot de locatie waar een gevel mag komen. In de nota van toelichting wordt, in het kader van nieuw te realiseren bouwwerken, gesproken over de begrenzing van de locatie waar kwetsbare en zeer kwetsbare gebouwen zijn toegelaten. Hiermee wordt de grens van het vlak bedoeld waar het gebouw volgens het omgevingsplan gebouwd mag worden, het bebouwingsvlak.³⁸ De afstanden voor de activiteiten met vuurwerk en pyrotechnische artikelen voor theatergebruik gelden tot 10 meter van de locatie waar het bouwen van (beperkt) kwetsbare gebouwen is toegelaten, als die gebouwen op meer dan 10 meter zijn gelegen vanaf de begrenzing (art. 5.22 Bkl). Op deze wijze wordt in het geval van activiteiten met vuurwerk en pyrotechnische artikelen voor theatergebruik, aldus de nota van toelichting, ook de directe omgeving van een beperkt, kwetsbaar of zeer kwetsbaar gebouw, beschermd zoals de tuin of ten minste een gedeelte daarvan. In het geval van een kwetsbare locatie gelden de afstanden tot de begrenzing van de locatie voor het verblijf van personen. Daarmee wordt het direct bij een gebouw behorende terrein waar personen kunnen verblijven bedoeld zoals een voor personen toegankelijke bij het gebouw behorende tuin, de grens van een speelterrein en de fietsenstalling bij een school. Als de locatie voor het verblijf van personen nihil is, valt deze samen met de begrenzing van de locatie waar de gebouwen zijn toegelaten. Deze beperking geldt niet voor activiteiten die door het Activiteitenbesluit werden geregeld.³⁹

Dit betekent dat in het Besluit kwaliteit leefomgeving grofweg de lijn van (de jurisprudentie over) het Besluit externe veiligheid inrichtingen wordt gevolgd. In zoverre is er geen sprake van een wezenlijk andere benadering. Wel is bijvoorbeeld nog onduidelijk of in het geval van een (zeer) kwetsbaar gebouw met meerdere gebruiksfuncties de afstanden gelden tot de grens van de gebruiksfunctie en in het geval van compartimentering binnen een gebouw tot het brandcompartiment. Daarnaast hanteert het Besluit activiteiten leefomgeving een nieuw vertrekpunt voor de referentiepunten van veiligheidsafstanden. Ik licht dit kort toe.

Het Besluit activiteiten leefomgeving wijst milieubelastende activiteiten aan, waaronder milieubelastende activiteiten met (complexe) externe veiligheidsrisico's, en de gevallen waarin voor deze activiteiten een vergunningplicht geldt (hoofdstuk 3). In hoofdstuk 4 is

38 *Stb.* 2018, 292, p. 670.

39 *Stb.* 2018, 292, p. 670.

vastgelegd aan welke regels moet worden voldaan bij het verrichten van de betreffende activiteiten. Een belangrijk onderdeel van de regels voor milieubelastende activiteiten met externe veiligheidsrisico's zijn de aan te houden veiligheidsafstanden. Onder de Omgevingswet geldt daarbij een nieuw vertrekpunt: de veiligheidsafstanden in het Besluit activiteiten leefomgeving gelden in beginsel tot de begrenzing van de locatie waarop de milieubelastende activiteit met externe veiligheidsrisico's wordt verricht.

Ter illustratie haal ik artikel 3.27 lid 1 onder a Bal aan waarin als milieubelastende activiteit aangewezen wordt het opslaan van gevaarlijke stoffen van ADR-klasse 2, 3, 4.1, 4.2, 4.3, 5.1, 5.2, 6.1, 6.2 of 8.⁴⁰ Lid 2 van dit artikel zondert enkele (kleinschalige) activiteiten uit. Artikel 3.28 wijst de gevallen aan waarvoor een vergunningplicht geldt. Het gaat daarbij onder meer, maar niet uitsluitend, om het in een opslagplaats opslaan van meer dan 1.500 l giftige of bijtende gassen van ADR-klasse 2 in gasflessen of gevaarlijke stoffen van ADR-klasse 5.2, type A of B. Ingevolge artikel 3.29 Bal wordt bij het verrichten van de activiteit, bedoeld in artikel 3.27, voldaan aan de regels over: (a) het opslaan van gevaarlijke stoffen in verpakking, bedoeld in paragraaf 4.98, als de activiteit niet als vergunningplichtig is aangewezen in artikel 3.28; en (b) het opslaan van organische peroxiden in verpakking, bedoeld in paragraaf 4.99, als de activiteit niet als vergunningplichtig is aangewezen in artikel 3.28. Artikel 4.1008 Bal bepaalt welke afstand moet worden aangehouden vanaf de opslagplaats. Het eerste en tweede lid van deze bepaling luiden:

‘1. Met het oog op het waarborgen van de veiligheid is de afstand vanaf de opslagplaats waar meer dan 2.500 kg gevaarlijke stoffen in verpakking, met uitzondering van gevaarlijke stoffen van ADR-klasse 2 in gasflessen, wordt opgeslagen: a. *tot de begrenzing van de locatie waarop een activiteit als bedoeld in de afdelingen 3.3 tot en met 3.11 wordt verricht*, ten minste 20 m; of b. tot kwetsbare en zeer kwetsbare gebouwen en kwetsbare locaties die op grond van een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit zijn toegelaten, ten minste de afstand, bedoeld onder a, als een activiteit als bedoeld in de afdelingen 3.3 tot en met 3.11 niet de activiteit, bedoeld in artikel 4.1004, omvat.

2. De afstand vanaf de opslagplaats in de buitenlucht waar meer dan 1.000 l brandbare gassen van ADR-klasse 2 in gasflessen wordt opgeslagen: a. *tot de begrenzing van de locatie waarop een activiteit als bedoeld in de afdelingen 3.3 tot en met 3.11 wordt verricht*, is ten minste 15 m; of

40 *Accord Européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par route (ADR)*. Pan-Europese overeenkomst voor het internationale vervoer van gevaarlijke goederen over de weg.

b. tot kwetsbare en zeer kwetsbare gebouwen en kwetsbare locaties die op grond van een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een buitenlandse omgevingsplanactiviteit zijn toegelaten, is ten minste de afstand, bedoeld onder a, als een activiteit als bedoeld in de afdelingen 3.3 tot en met 3.11 niet de activiteit, bedoeld in artikel 4.1004, omvat.’ [cursivering auteur]

Deze afstanden zijn niet van toepassing op kwetsbare gebouwen en kwetsbare locaties die een functionele binding hebben met de activiteit, bedoeld in hoofdstuk 3 of binnen een risicogebied externe veiligheid als bedoeld in artikel 5.16 lid 1 Bkl gelegen zijn (lid 4). Op het bepalen van de afstanden is artikel 5.9 Bkl (referentiepunten) van overeenkomstige toepassing (lid 5). Er zijn uitzonderingen mogelijk op het uitgangspunt dat de afstand moet worden aangehouden tot de grens van de locatie. Op grond van artikel 8.1004 lid 3 onder a Bal zijn lid 1 aanhef en onder b en lid 2 aanhef en onder b van dit artikel van overeenkomstige toepassing als inachtneming van de afstand, bedoeld in lid 1 aanhef en onder a en lid 2 aanhef en onder a niet mogelijk is door de geringe omvang van de locatie, de bouwwerken die aanwezig zijn op die locatie of andere fysieke belemmeringen. Andere uitzonderingen zijn (b t/m d): nadelige invloed op de veiligheid en gezondheid van werknemers of bezoekers, de ernstige belemmering van de bedrijfsvoering of niet kunnen voldoen aan de interne afstanden vastgelegd in PGS 15 (Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen).

4 *Aandachtsgebieden voor externe veiligheidsrisico’s*

Voor de uitwerking van de modernisering van het nationale omgevingsveiligheidsbeleid is, zoals gezegd, aansluiting gezocht bij de Omgevingswet. Concreet gaat het om een nieuwe regeling voor het groepsrisico die voorziet in de introductie van aandachtsgebieden voor externe veiligheidsrisico’s: het schillenmodel. Het Besluit kwaliteit leefomgeving bevat een gedetailleerde regeling voor brandaandachtsgebieden, explosieaandachtsgebieden en gifwolkaandachtsgebieden (art. 5.12 e.v. Bkl). Binnen deze aandachtsgebieden gelden beperkingen voor de realisatie van (beperkt) kwetsbare gebouwen en locaties en zeer kwetsbare gebouwen. Een belangrijk onderdeel van deze regeling is de verplichting om een brandaandachtsgebied en een explosieaandachtsgebied aan te wijzen als respectievelijk een brandvoorschriftgebied en een explosievoorschriftgebied (art. 5.14 lid 2 Bkl).⁴¹ Binnen deze voorschriftgebieden gelden de aanvullende bouweisen bedoeld in

41 Het bevoegd gezag kan afzien van aanwijzing van een locatie als brand- of explosievoorschriftgebied of kan een kleiner gebied aanwijzen, met uitzondering van een locatie in een brand- of een explosieaandachtsgebied waar een zeer kwetsbaar gebouw is toegelaten (art. 5.14 lid 3 Bkl). De gemeenteraad heeft deze bevoegdheid niet voor zover het brandaandachtsgebieden betreft die zijn aangewezen in het kader van het Basisnet Spoor (art. 5.14 lid 5 Bkl). De geometrische begrenzing van het voorschriftgebied wordt vastgelegd in het omgevingsplan (art. 5.14 lid 4 Bkl).

artikel 4.90 lid 1 Bbl. Voor een gifwolkaandachtsgebied kunnen geen algemeen toepasbare en effectieve extra bouwmaatregelen worden genomen, naast de mogelijkheid om mechanische ventilatie uit te zetten.⁴² Het kunnen uitschakelen van mechanische ventilatie is een algemene bouweis voor nieuwe bouwwerken (art. 4.124 Bbl).

In reactie op kritiek op het schillenmodel zijn de regels voor aandachtsgebieden aangepast en de regels voor nieuwe zeer kwetsbare gebouwen versoepeld. Deze gebouwen zijn toegelaten binnen een aandachtsgebied mits wordt voldaan aan de in het Besluit bouwwerken leefomgeving opgenomen aanvullende bouweisen of gelijkwaardige omgevingsmaatregelen worden getroffen. Wel heeft het de voorkeur om zeer kwetsbare gebouwen buiten aandachtsgebieden te realiseren.⁴³ Voor het overige is de regeling voor aandachtsgebieden, op hoofdlijnen en behoudens enkele tekstuele aanpassingen, gehandhaafd. Dit geldt ook voor de verplichting om binnen een aandachtsgebied het groepsrisico te verantwoorden.

Op grond van het gewijzigde artikel 5.15 lid 1 Bkl (aandachtsgebieden voor externe veiligheidsrisico's: het groepsrisico) is het bevoegd gezag gehouden om in een omgevingsplan voor beperkt kwetsbare, kwetsbare en zeer kwetsbare gebouwen en beperkt kwetsbare en kwetsbare locaties binnen aandachtsgebieden het groepsrisico te verantwoorden:

‘1. In een omgevingsplan wordt voor beperkt kwetsbare, kwetsbare en zeer kwetsbare gebouwen en beperkt kwetsbare en kwetsbare locaties binnen een brandaandachtsgebied, een explosieaandachtsgebied en een gifwolkaandachtsgebied rekening gehouden met 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.’

Op grond van het eveneens gewijzigde tweede lid van dit artikel wordt aan het eerste lid in ieder geval voldaan als een omgevingsplan binnen een aandachtsgebied: (a) geen beperkt kwetsbare, kwetsbare en zeer kwetsbare gebouwen en beperkt kwetsbare en kwetsbare locaties toelaat; of (b) waar het omgevingsplan beperkt kwetsbare, kwetsbare en zeer kwetsbare gebouwen en beperkt kwetsbare en kwetsbare locaties toelaat, waarborgt: 1°. dat maatregelen zijn getroffen ter bescherming van personen in die gebouwen en op die locaties; of 2°. dat het aantal doorgaans aanwezige personen of de tijd dat die aanwezig zijn in die gebouwen en op die locaties beperkt is.⁴⁴

42 *Stb.* 2018, 292, p. 334.

43 *Stb.* 2018, 292, p. 529 en 530.

44 Art. 5.15a Bkl regelt de eerbiedigende werking voor art. 5.15 Bkl.

In de toelichting van het Besluit kwaliteit leefomgeving is de verantwoording van het groepsrisico omschreven als een concretisering van de wettelijke verplichting dat het omgevingsplan een evenwichtige toedeling van functies aan locaties moet inhouden ook met het oog op het waarborgen van de veiligheid. Een goede toepassing van deze bepaling leidt niet alleen tot evenwichtige keuzen met het oog op de bescherming van personen in gebouwen en op locaties in de omgeving van een risicovolle activiteit, maar ook tot het beperken van schade aan de fysieke leefomgeving in bredere zin (schade aan gebouwen en het milieu).⁴⁵ De regering biedt de mogelijkheid om in het kader van de verantwoording van het groepsrisico te blijven werken met de oriëntatiewaarde, bijvoorbeeld bij de ruimtelijke verdichting in de omgeving van activiteiten met externe veiligheidsrisico's. De oriëntatiewaarde geldt daarbij niet als een harde norm maar een opdracht tot nadenken, afwegen en verantwoorden.⁴⁶

De aanpassing van de regeling voor het groepsrisico in het Besluit kwaliteit leefomgeving leidt tot meer mogelijkheden voor ruimtelijke ontwikkelingen op lokaal niveau.⁴⁷ Daar staat tegenover dat onduidelijk is of de regeling ook zal leiden tot zo klein mogelijke bestuurlijke lasten op lokaal niveau: 'Het doel is dat de bestuurlijke lasten die gemoeid zijn met de implementatie van de regeling voor aandachtsgebieden zo klein mogelijk blijven.'⁴⁸ Het feit dat geen duidelijke keuze wordt gemaakt tussen de bestaande en de nieuwe regels voor het groepsrisico, speelt hierbij een belangrijke rol. Het schillenmodel was oorspronkelijk bedoeld als vervanging van de bestaande regels voor het groepsrisico waarin gebruikgemaakt wordt van een oriëntatiewaarde en een verantwoordingsplicht. Op grond van de instructieregels in het Besluit kwaliteit leefomgeving moet het bevoegd gezag bij het stellen van regels in een omgevingsplan naast (1) het meewegen van het belang van het voorkomen, beperken en bestrijden van een brand, een ramp of een crisis, (2) het berekenen van de aandachtsgebieden en (3) het aanwijzen van de voorschriftengebieden, ook het groepsrisico in een aandachtsgebied verantwoorden.⁴⁹

45 Stb. 2018, 292, p. 678.

46 Stb. 2018, 292, p. 529.

47 Het gebied waarin het groepsrisico relevant is, wordt (met name) kleiner omdat – heel in het kort – het doel van de aandachtsgebieden is om te weten wanneer personen *binnen een gebouw* beschermd zijn tegen specifieke gevaren (brand, explosie en gifwolk). Dit roept onder meer de vraag op of mensen in de buitenlucht voldoende beschermd worden. Zie in dit verband ook de Handleiding Omgevingsveiligheid Mensen op Buitenlocaties, te raadplegen op onder meer <https://relevant.nl>.

48 Stb. 2018, 292, p. 526 e.v.

49 De in art. 5.2 Bkl vervatte plicht om het belang van het voorkomen, beperken en bestrijden van een brand, een ramp of een crisis mee te wegen, is een uitwerking van de primaire verantwoordelijkheid van het college van burgemeester en wethouders voor het waarborgen van de veiligheid (art. 2 en 3 Wet op de veiligheidsregio's). Art. 5.3a lid 1 Bkl regelt de eerbiedigende werking voor deze bepaling.

Ik roep hierbij in herinnering dat in het kader van de modernisering van het nationale omgevingsveiligheidsbeleid de verbetering wordt gezocht in het efficiënter inzetten van het bestaande instrumentarium. Een belangrijke reden hiervoor is dat op lokaal niveau de verantwoording van het groepsrisico als complex en belastend wordt ervaren ondanks de oriëntatiewaarde, de methoden voor het berekenen van de hoogte van groepsrisico en de handreikingen die dienen als hulpmiddel voor het bevoegd gezag. Ik vraag mij af of de regeling in het Besluit kwaliteit leefomgeving een oplossing is voor dit probleem, mede omdat de bestaande regels voor het groepsrisico niet of in ieder geval niet geheel vervangen worden door nieuwe regels. Er is uiteindelijk gekozen voor een combinatie van bestaande en nieuwe elementen. Daarnaast behoeft de hoogte van het groepsrisico niet langer te worden berekend. Het bevoegd gezag mag in plaats hiervan gebruik maken van demografische gegevens of onderbouwde schattingen. Ook is er, zoals hiervoor aangehaald, niet langer sprake van een verplichting om de oriëntatiewaarde voor het groepsrisico te gebruiken.

Dit betekent dat de regeling in het Besluit kwaliteit leefomgeving leidt tot meer keuzevrijheid voor lokale overheden. Ook kan deze regeling het afwegingsproces tot een minder technische aangelegenheid maken.⁵⁰ De regeling maakt de afweging omtrent het groepsrisico naar mijn mening echter niet per definitie minder complex en/of belastend. Deze zorg wordt niet weggenomen in de nota van toelichting. De vraag of de nieuwe regeling voor het groepsrisico een oplossing is voor de problemen die een belangrijke reden vormen voor modernisering van het nationale beleid, komt hier niet of nauwelijks aan de orde. Hetzelfde geldt voor de bestuurlijke lasten van deze regeling op lokaal niveau. Er wordt, heel in het kort, volstaan met de opmerking dat bestuursorganen en het bedrijfsleven goed uit de voeten kunnen met de nieuwe regels onder verwijzing naar het rapport 'Modernisering Omgevingsveiligheid in de praktijk', en de opmerking dat de regering ervoor zal zorgen dat een belangrijk deel van de aandachtsgebieden bij inwerkingtreding van de Omgevingswet op kaarten beschikbaar is.⁵¹ Daarnaast wordt verwezen naar het 'Handboek Omgevingsveiligheid' dat dient als ondersteuning van decentrale overheden in het lokale afwegingsproces.⁵²

50 Belangrijke voordelen van de nieuwe regeling zijn, aldus de regering, dat een bestuurlijke afweging over de aanvaardbaarheid van dit soort risico's minder technisch wordt en dat het een effectiever ruimtegebruik mogelijk maakt. NvT conceptregeling 'Ontwerpbesluit kwaliteit leefomgeving', versie 1 juli 2016, p. 11.

51 *Stb.* 2018, 292, p. 526. In de NvT wordt verwezen naar versie 2.2 van het rapport van 6 februari 2017. De versie van het rapport op de website van Relevant dateert van 18 november 2016: <https://relevant.nl/display/DOC/Hoofdrapport+Modernisering+Omgevingsveiligheid+in+de+praktijk>.

52 *Stb.* 2018, 292, p. 527. Deze technische handreiking kan worden geraadpleegd via de website van het RIVM, <https://omgevingsveiligheid.rivm.nl/handboek-omgevingsveiligheid>. Het is een levend document dat onder meer bestaat uit stappenplannen voor het bepalen van aandachtsgebieden en het vaststellen van de technische gelijkwaardigheid van alternatieve maatregelen.

5 SLOTOPMERKING

In de inleiding van deze bijdrage heb ik het Eindrapport van de commissie-Oosting over de vuurwerkramp in Enschede aangehaald. De commissie vraagt zich in dit rapport af of in het overheidsbeleid het onderwerp externe veiligheid wel voldoende prioriteit heeft. Daarbij wijst de commissie op het feit dat externe veiligheid een vraagstuk is dat op meer dan één beleidsterrein ligt en op het belang van het waarborgen van de coördinatie tussen de betrokken instanties. Na de inwerkingtreding van het Besluit externe veiligheid transportroutes en de gedachtenvorming over de modernisering van het omgevingsveiligheidsbeleid was sprake van een relatieve luwte op het terrein van de regulering van externe veiligheidsrisico's. Dit was een uitstekend moment om prioriteit te geven aan deze en andere zaken die bijdragen aan het verbeteren van de veiligheid in Nederland.

De komst van de Omgevingswet en de keuze om voor de modernisering van het nationale omgevingsveiligheidsbeleid aan te sluiten bij deze wet hebben geleid tot het stellen van andere prioriteiten. De Omgevingswet is gebaseerd op een ander vertrekpunt en richt zich op de bundeling van bestaande wet- en regelgeving, waaronder de regels voor externe veiligheid. Het doel is om de bestaande normen voor het plaatsgebonden risico in te passen in de nieuwe wet. De regeling voor het groepsrisico bestaat na diverse aanpassingen uit een combinatie van bestaande en nieuwe elementen. Dit betekent niet dat de Omgevingswet geen bijdrage kan leveren aan het verbeteren van de veiligheid in Nederland. Deze wet is hier echter niet of in ieder geval niet primair op gericht en is vanuit veiligheidsoogpunt bezien (dus) niet afdoende.

Ik wijs in dit verband ter illustratie op de conclusie van de regering – in reactie op de consultatiereacties van provincies en gemeenten – dat de aandachtsgebieden voor externe veiligheidsrisico's kleiner worden of gelijk zijn aan het huidige invloedsgebied voor het groepsrisico en dat de invoering van de aandachtsgebieden (daarom) niet tot grote consequenties zal leiden.⁵³ Daarbij wordt bedoeld op mogelijk negatieve gevolgen voor de binnenstedelijke ontwikkelingsruimte en de bestuurlijke lasten die gemoeid zijn met de implementatie van de Omgevingswet en saneringssituaties. De reden waarom de aandachtsgebieden kleiner of gelijk zijn en de gevolgen hiervan voor de veiligheid van omwonenden van risicovolle activiteiten blijven hier onbesproken.

Daarnaast is, vanwege de komst van de Omgevingswet en de keuze om voor de modernisering van het nationale omgevingsveiligheidsbeleid aan te sluiten bij deze wet, niet langer sprake van een relatieve luwte op het gebied van de regulering van externe veiligheidsrisico's.

53 Stb. 2018, 292, p. 526.

co's. Integendeel, de implementatie en uitvoering van de Omgevingswet vragen nu en in de toekomst veel tijd en aandacht van alle betrokken partijen. De vraag van de commissie-Oosting of het onderwerp externe veiligheid wel voldoende prioriteit heeft, is wat mij betreft dan ook – ruim 20 jaar later – nog steeds actueel. Hetzelfde geldt voor de noodzaak om externe veiligheid te bezien vanuit verschillende beleidsterreinen en in nauwe samenwerking met alle betrokken instanties, binnen en buiten Nederland.

Zo zijn er in de afgelopen decennia – als gevolg van de aanscherping van de regels voor activiteiten met vuurwerk in Nederland – veel opslaglocaties verplaatst naar locaties net over de landsgrenzen. Ik sluit niet uit dat dit ook geldt voor andere risicovolle activiteiten. Dit creëert schijnveiligheid: risico's worden verplaatst en de handelingen en vervoersbewegingen met gevaarlijke stoffen nemen toe. Deze schijnveiligheid is geen papieren werkelijkheid. De Duitse politie heeft in 2022 tijdens een inval een recordhoeveelheid vuurwerk in beslag genomen. De in totaal 350.000 kilo vuurwerk was vermoedelijk bestemd voor het illegale circuit in Nederland en werd opgeslagen op onder meer een locatie net over de grens bij Venray.⁵⁴

54 <https://nos.nl/artikel/2451661-duitse-politie-doet-grootste-vuurwerkvondst-ooit>.