

# Van Externe veiligheid naar Omgevingsveiligheid en Omgevingswet

Mr. drs. J.H.K.C. Soer, datum 28-10-2014

**Datum**

28-10-2014

**Auteur**

Mr. drs. J.H.K.C. Soer<sup>[1]</sup>

**Vakgebied(en)**

Milieurecht (V)

De laatste decennia is ingezet op het optuigen van een formeel juridisch kader voor externe veiligheid en de harmonisering en uniformering van beleid. Recente evaluaties en doorlichting van het beleid bevestigen de waarde hiervan voor de uitvoeringspraktijk. Tegelijkertijd legden deze ook enkele terugkerende vragen en dilemma's bloot, die een opgave vormen voor het nieuwe Omgevingsveiligheidsbeleid en de ontwikkeling van de Omgevingswet.

## 1. Inleiding

Met de indiening van het wetsvoorstel voor de Omgevingswet<sup>[2]</sup> is een grote stap gezet in de modernisering van het omgevingsrecht. De afgelopen decennia is al aardig wat gemoderniseerd; de kern van het omgevingsrecht is compleet herzien. De Wro (2008), Waterwet (2009), Wabo (2010) en ook de Natuurbeschermingswet en Tracéwet maakten de afgelopen jaren belangrijke ontwikkelingen door. De (inmiddels permanente) Crisis- en herstelwet droeg aan deze operatie eveneens haar steentje bij. Met de Omgevingswet dient een volgende herziening zich aan, die voor wat integraliteit en reikwijdte betreft vele malen verstrekkender is.

De Omgevingswet zelf is overigens normatief vrijwel 'leeg' en bevat nauwelijks materiële normen of richtinggevende beginselen. Weliswaar neemt het begrip 'het belang voor de fysieke leefomgeving' een centrale plaats in; uitwerking vindt plaats bij vier algemene maatregelen van bestuur: het Omgevingsbesluit, het Besluit Kwaliteit Leefomgeving en de Besluiten Activiteiten Leefomgeving 1 en 2. Vervolgens zal nog nadere uitwerking plaatsvinden in ministeriële regelingen. De toepassing van deze uitvoeringsregels en de rechterlijke toetsing daarvan zal een belangrijke rol spelen bij de invulling van 'het belang voor de fysieke leefomgeving'. Een dergelijk mechanisme kennen we natuurlijk al langer bij de toepassing van het begrip 'goede ruimtelijke ordening'.<sup>[3]</sup> Op zichzelf bezien hoeft dus een nagenoeg 'lege' wet geen bezwaar te zijn. Op het terrein van externe veiligheid ontbreekt het ook materiële normstelling op wetsniveau en is dit voornamelijk op het niveau van algemene maatregelen van bestuur, ministeriële regelingen en circulaire geregeld. De laatste maal dat gedebatteerd is over de vraag of omgevingsrechtelijke normstelling bij wet of algemene maatregel van bestuur plaats diende te vinden, was in het luchtkwaliteitsdossier. De Tweede Kamer wenste een regeling bij formele wet, de toenmalig staatssecretaris bracht een algemene maatregel van bestuur in procedure. Uiteindelijk zag het gevraagde wetsvoorstel het licht in de vorm van titel 5.2 in de Wet milieubeheer.<sup>[4]</sup> De vraag die nu gesteld kan worden, is of een dergelijke opzet voor de Omgevingswet en alle daarin geregelde aspecten in zijn algemeenheid wenselijk is. De Raad van State gaf in haar advies aan dat codificatie van milieurechtelijke beginselen een toegevoegde waarde kan hebben en deed de aanbeveling de algemene milieubeginselen uit art. 191 VWEU in de Omgevingswet te codificeren. De Minister gaf aan daar niet veel in te zien, afgezien van een specifieke codificatie van het stand still-beginsel en het BBT-beginsel.<sup>[5]</sup> Mogelijk dat tijdens de parlementaire behandeling hierover nog eens wordt gedebatteerd: dit is het aangewezen moment om dat te doen.<sup>[6]</sup> Bovendien is het in de ons omringende landen (met een recente omgevingsrechtelijke moderniseringsslag achter de rug) inmiddels gebruikelijk om tot codificatie van milieubeginselen over te gaan.<sup>[7]</sup>

In deze bijdrage wil ik ingaan op de plaats van externe veiligheid in dit nieuwe stelsel. Het externe veiligheidsbeleid zelf maakt op dit moment ook een moderniseringsslag onder de noemer 'Modernisering Omgevingsveiligheid'. Voordat ik op de deze modernisering en de relatie met de Omgevingswet inga, geef ik een korte beschrijving van de huidige stand van zaken. Daarna zal ik een aantal terugkerende vragen aanstippen. Daarna plaats ik enkele kanttekeningen in verband met de integratie van externe veiligheid (omgevingsveiligheid) in de Omgevingswet. In mijn beschrijving ben ik zeker niet volledig en doe ongetwijfeld onderwerpen tekort. Wel hoop ik op deze wijze een beeld te schetsen van de diversiteit aan vraagstukken waar het Omgevingsveiligheidsbeleid voor gesteld staat en de opgave om deze vragen met de Omgevingswet op een adequate wijze te kunnen beantwoorden.

## 2. Externe veiligheid tot 2014: codificatie van beleid

Vanaf het begin van deze eeuw heeft een codificatieslag in het externe veiligheidsbeleid plaatsgevonden. Het Vuurwerkbesluit (Vwb) zag in 2002 het licht<sup>[8]</sup>, het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi) en de Circulaire Risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen (CRnvgs)<sup>[9]</sup> volgden in 2004<sup>[10]</sup> en vieren bijna hun tienjarig bestaan. Tot die tijd was het beleid voor inrichtingen en transportroutes neergelegd in een nota<sup>[11]</sup> en samengevat in een tweetal VNG-Handreikingen.<sup>[12]</sup> Buisleidingen volgden in 2011 in het Besluit externe veiligheid buisleidingen (Bevb)<sup>[13]</sup>, die tot dat moment via twee circulaire werden gereguleerd.<sup>[14]</sup> Begin volgend jaar treedt naar verwachting<sup>[15]</sup> de basisnetregelgeving in werking, die de Circulaire uit 2004 grotendeels vervangt. Het gaat dan om de wijziging van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen (Wet basisnet)<sup>[16]</sup>, het Besluit vervoer gevaarlijke stoffen<sup>[17]</sup>, het Besluit externe veiligheid transportroutes<sup>[18]</sup>, de Regeling basisnet<sup>[19]</sup> en het Bouwbesluit 2012<sup>[20]</sup>. Voor de beoordeling van externe veiligheid bij tracébesluiten zullen de Beleidsregels EV-beoordeling tracébesluiten<sup>[21]</sup> worden gehanteerd. De regeling voor het Register risicosituaties gevaarlijke stoffen (RRGS), ontsloten via de risicokaart, trad in maart 2007 in werking<sup>[22]</sup>. Het beheer daarvan ging recent over van het RIVM naar de Gemeenschappelijke Beheer Organisatie provincies van het Interprovinciaal Overleg.<sup>[23]</sup> Daarnaast wordt het Activiteitenbesluit steeds verder uitgebreid met algemene regels voor risicovolle inrichtingen, denk hierbij aan gasdrukmeet- en -regelstations, koelinstallaties, opslagen van gevaarlijke stoffen, windturbines en (recent) LPG-tankstations<sup>[24]</sup>. Voor wat activiteiten met explosieven betreft, geldt de Wet explosieven voor civiel gebruik<sup>[25]</sup> en de Circulaire opslag ontplofbare stoffen voor civiel gebruik<sup>[26]</sup>. In het ruimtelijk beleid zijn risicovolle activiteiten op nationaal niveau ingebed in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR)<sup>[27]</sup> en de Structuurvisie Buisleidingen<sup>[28]</sup> die via het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro)<sup>[29]</sup> juridische doorwerken naar bestemmingsplanniveau.

Deze regelingen vormen tezamen een compleet en consistent formeel juridisch kader<sup>[30]</sup>, zeker na inwerkingtreding van de basisnetregelgeving. Natuurlijk is het bouwwerk nog niet 'af'<sup>[31]</sup> en bevat het hier en daar nog wat schoonheidsfoutjes, maar voor de praktijk is het een duidelijk, eenduidig en uitvoerbaar stelsel. Voor die gevallen waarin de regelgeving geen oplossing biedt, zal een gang naar de rechter uitkomst moeten bieden om de vereiste duidelijkheid te verkrijgen.<sup>[32]</sup> Dit laat echter onverlet dat het onderwerp externe veiligheid zelf als technische ingewikkeld wordt ervaren en het politiek-bestuurlijk altijd een spannend onderwerp is dat volop in de belangstelling staat.<sup>[33]</sup> Recent werd een tweetal praktische handreikingen voor de (bestuurs)praktijk uitgebracht.<sup>[34]</sup> Voor het overige zal ik deze dimensies in het kader van deze bijdrage buiten beschouwing laten en me op de juridisch beleidsmatige ontwikkelingen richten.<sup>[35]</sup>

### 3. Externe veiligheid anno 2014: aandacht voor majeure risicobedrijven

Alle codificatie-inspanningen daargelaten, is het externe veiligheidsbeleid zelf is een dynamisch beleidsveld. Recent werden zowel het instrument van de groepsrisicoverantwoording<sup>[36]</sup> als het Besluit externe veiligheid zelf<sup>[37]</sup> tegen het licht gehouden. Ook werden al tal van kleine en grotere aanpassingen aangebracht in regelgeving en beleid. De minister rapporteert hierover regelmatig in Voortgangsbrieven aan de Tweede Kamer. De laatste brief die berichtte over de voortgang van het externe veiligheidsdossier, werd in het kader van de Beleidsnota rampenbestrijding<sup>[38]</sup> medio juni van dit jaar behandeld.<sup>[39]</sup> De focus ligt op de 'Majeure risicobedrijven'<sup>[40]</sup> en de acties die zijn ingezet<sup>[41]</sup> naar aanleiding het Odfjell-rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid.<sup>[42]</sup> Dit onderwerp stond temeer in de belangstelling nu zich twee weken voor die behandeling een incident voordeed bij Shell te Moerdijk<sup>[43]</sup>, op hetzelfde industrieterrein waar in 2011 Chemie Pack in vlammen opging.<sup>[44]</sup> Bij de brief is een groot aantal rapportages gevoegd, zoals de 'Staat van de Veiligheid majeure risicobedrijven 2013', een overzichtsrapportage die vanaf nu jaarlijks onder de coördinatie van de Minister van I&M tot stand zal komen. (Het toezicht op) de bedrijfsbrandweer zal in de toekomst onderdeel uitmaken van deze rapportage. Ook krijgen de laatste afspraken met betrekking tot de totstandkoming van het Basisnet aandacht, waaronder het transport externe veiligheid transportroutes en het convenant BLEVE-vrij rijden.

Het RLI-advies 'Milieuschade verhalen'<sup>[45]</sup> biedt interessante denkrichtingen voor situaties waarin en de bedragen waarvoor de overheid opdraait voor de kosten van milieuschade die een risicovol bedrijf veroorzaakt, deze terug te brengen en de verantwoordelijkheid meer bij de bedrijven te leggen en tegelijk aan te zetten tot meer preventie. De invoering van financiële zekerheidsstelling bij vergunningverlening wordt door de RLI als een van de opties gezien. Het kabinet is voornemens deze optie verder te onderzoeken ook mede in het licht van de evaluatie van de Europese richtlijn milieuaansprakelijkheid (2004/35/EG). Frappant is dat het kabinet in 2009 het Besluit financiële zekerheid milieubeheer introk.<sup>[46]</sup> Als argument voor intrekking werd aangegeven dat het kabinet de kans klein leek dat het bevoegd gezag werkelijk voor de kosten voor het herstel van milieuschade zou opdraaien. Daarbij werd erop gewezen dat in de zes jaar tijd dat het besluit in werking was,<sup>[47]</sup> zich geen milieuschadegevallen voordeden, waarbij voor het herstel van de milieuschade een beroep is gedaan op de financiële zekerheid die op basis van het Besluit financiële zekerheid milieubeheer in de milieuvergunning, op basis van de Wet milieubeheer, was opgelegd.<sup>[48]</sup>

Vervolgens wordt in de voortgangsbrief opgemerkt dat de beoordeling van de best beschikbare technieken voor wat externe veiligheid betreft plaatsvindt aan de hand van PGS-richtlijnen.<sup>[49]</sup> Ook deze richtlijnen worden tegen het licht

gehouden om knelpunten en verbeterpunten te identificeren en deze publicaties voor de praktijk hanteerbaarder te maken. Ook de organisatie rond de totstandkoming van deze publicaties wordt hierbij meegenomen.

Ten slotte meldt de Minister dat ook aan de organisatie van vergunningverlening, toezicht en handhaving wordt gewerkt. De ontwikkeling van een uniformere vergunningverlening en integraler toezicht kreeg met het 'overleg Brzo+' per 1 januari 2014 een nieuwe impuls. Het mogelijk doorberekenen van toezichtskosten is hierbij een nieuw en interessant onderwerp.<sup>[50]</sup> Uitgangspunt is tot op heden dat toezicht en handhaving uit de algemene middelen worden gefinancierd omdat deze het algemeen belang dienen. Een uitzondering kan aan de orde zijn voor die bedrijven die in substantiële mate profijt hebben van toezicht en handhaving door de overheid of de overheid noodzaken tot een meer dan gebruikelijke intensiteit van toezicht en handhaving. De juridische mogelijkheden worden op dit moment door de Minister van SZW verkend.<sup>[51]</sup>

## **4. Modernisering van het externe veiligheidsbeleid: van Externe Veiligheid naar Omgevingsveiligheid**

Sinds 2013 zette de modernisering van het externe veiligheidsbeleid zich in en tekenen de eerste contouren zich af. Hierbij wordt een aantal uitgangspunten van het huidige beleid ter discussie gesteld en worden nieuwe uitgangspunten geïntroduceerd: de rol van (verplichte) structuurvisies, (lokale) flexibiliteit, verdeling van verantwoordelijkheden en (hernieuwde) aandacht voor het onderscheid tussen bestaande situaties en nieuwe initiatieven. Ook krijgt de term (risico)gebruiksruimte opnieuw aandacht<sup>[52]</sup> en lijkt de focus te verschuiven van risico naar veiligheid. Deze denkoefening levert interessante inzichten op en handvatten voor de ontwikkeling van een eleganter en slagvaardiger Omgevingsveiligheidsbeleid. Enkele terugkerende vragen verdienen nadere aandacht: de ontwikkeling van steeds meer algemene regels, samenloop van sanering en planvorming en borging van externe veiligheid via bouwkundige eisen.

### **4.1 Meer algemene regels**

Er is een algemene trend in het omgevingsrecht om activiteiten zo veel mogelijk te reguleren via algemene regels. Voorbeeld bij uitstek van deze exercitie is het Activiteitenbesluit dat steeds verder wordt uitgebreid.<sup>[53]</sup> Ook IPPC-inrichtingen worden thans, zij het ten dele, door algemene regels gereguleerd. Introductie van de algemene regels zou tot lastenverlichting leiden. De vraag is of dat per saldo werkelijk het geval is. Aan de ene kant worden de lasten inderdaad verlaagd door minder vergunningverlening. Aan de andere kant zullen deze toenemen omdat wel toezicht op de naleving en handhaving van die algemene regels moet plaatsvinden. Ook bij het bedrijfsleven lijken de lasten toe te nemen. Het is lastig vast te stellen welke algemene regels nu precies voor een specifieke inrichting gelden en wat de relatie van die regels is met een (eventuele) meldingsplicht, omgevingsvergunning, omgevingsvergunning milieuneutrale wijziging en omgevingsbeperkte milieutoets. Dit geldt des te meer in wijzigings- en revisie-situaties. In een vergunning staat daarentegen exact beschreven wat voor die specifieke inrichting geldt en wat van de drijver verwacht wordt. Ook de omvang van het Activiteitenbesluit en de Activiteitenregeling wordt inmiddels op zichzelf als bezwarend ervaren.<sup>[54]</sup>

De vraag is of die beweging om zo veel mogelijk algemene regels te stellen te verenigen is met de centrale plaats die het Omgevingsplan in de Omgevingswet lijkt in te nemen. Nu al is het lastig om algemene regels uit het Activiteitenbesluit te vertalen naar een bestemmingsplan, zeker in die gevallen waarin nog maatwerk gewenst is, maar het Activiteitenbesluit deze mogelijkheid niet biedt. Ook voor wat externe veiligheid betreft worden steeds meer activiteiten aan het Activiteitenbesluit toegevoegd, naast windturbines, koelinstallaties, gasdrukmeet- en -regelstations, propaanopslagen, activiteiten met LNG, opslag van gevaarlijke stoffen en volgden recent LPG-tankstations en in de ( nabije) toekomst komen daar mogelijk de emplacementen bij. Vooral in bestaande (conserverende) situaties waarin vaste risico-afstanden niet kunnen worden gehaald en de mogelijkheden tot maatwerkoplossingen in het Activiteitenbesluit ontbreken, komen de grenzen van de systematiek aan het licht en moet de rechter uitkomst bieden.<sup>[55]</sup> Dit onderwerp verdient bij de uitwerking van de Omgevingswet in uitvoeringsregels nadrukkelijk aandacht.

### **4.2 Sanering en planvorming: het LPG-dossier**

In het kader van het Besluit externe veiligheid inrichtingen vond een saneringsoperatie plaats in de LPG-branche, via een combinatie van koude saneringen<sup>[56]</sup> en maatregelen die werden getroffen door de branche zelf die werden neergelegd in het LPG-convenant.<sup>[57]</sup> De vraag was welke betekenis aan dit convenant toekwam bij ruimtelijke besluitvorming. Aanvankelijk leek de rechter in 2009 te concluderen dat in het kader van het groepsrisico niet zonder meer van de maatregelen uit het convenant mocht worden uitgegaan. De hittewerende coating en de veilige vulslang dienden in een risicoberekening buiten beschouwing te worden gelaten zodat er een (rekenkundig) 'hoger' groepsrisico verantwoord diende te worden. Doorslaggevend argument was dat individuele gemeenten geen partij waren bij het convenant. Evenmin stond of en zo ja wanneer de maatregelen wetgeving zouden worden verankerd.<sup>[58]</sup> In 2011 werd echter een andere invalshoek door de rechter gekozen.<sup>[59]</sup> De enkele vaststelling dat inmiddels nagenoeg alle LPG-tankwagens van

Nederlandse leveranciers van een hittewerende coating waren voorzien, was voldoende om deze in de risicoberekening te mogen verdisconteren. De vraag naar de wettelijke verankering van deze maatregelen werd weinig betekenis toegekend.

Als het om plaatsgebonden risico gaat, hangt de vlag er echter anders bij zo bleek in 2013.<sup>[60]</sup> Toen werd geoordeeld dat niet kan worden geanticipeerd op de wijziging (verkleining) van de risico-afstanden voor LPG-tankstations naar aanleiding van de uitvoering van het LPG-convenant. In 2007<sup>[61]</sup> werden de saneringsafstanden voor LPG-tankstations verkleind; voor nieuwe besluiten golden nog steeds de ruime afstanden. Ratio hiervan was, dat het niet efficiënt zou zijn LPG-tankstations te saneren, die na uitvoering van het LPG-convenant geen probleem meer zouden vormen. Daarbij werd aangegeven dat deze situatie uiterlijk tot 2012 zou duren doordat dan ook de afstanden voor nieuwe situaties zouden verkleind.

Het juridisch gevolg van de uitspraak uit 2013 is dat bestemmingsplannen niet kunnen worden vastgesteld waarin een LPG-tankstation is opgenomen dat niet gesaneerd hoeft te worden (het voldoet aan de kleine saneringsafstanden), maar waarbij niet voldaan kan worden aan de ruimere afstanden voor nieuwe situaties. Deze plannen zitten juridisch op slot.<sup>[62]</sup> Gelet op de digitaliseringsverplichting uit de Wet ruimtelijke ordening vóór 1 juli 2013, een ongelukkige zaak.

In mei 2012 werd een wijziging van het Besluit LPG-tankstations in procedure gebracht, waarin de maatregelen werden verankerd in een verplichting voor de drijver.<sup>[63]</sup> Op 19 juni 2012 stelde de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu in het kader van de voorhangprocedure hierover kritische vragen aan de Staatssecretaris die op 11 december 2012 antwoordde.<sup>[64]</sup> De Staatssecretaris gaf aan dat de wijziging in strijd is met Europees recht<sup>[65]</sup>. Nederland zou niet eenzijdig constructie-eisen kunnen voorschrijven, zoals een hitte werende coating<sup>[66]</sup>. Het ontwerp-wijzigingsbesluit werd vervolgens ingetrokken.<sup>[67]</sup> Inmiddels is een wijziging van het Activiteitenbesluit gepubliceerd, waarin LPG-tankstations in dat besluit worden geregeld. Of en hoe exact met bovenstaande materie wordt omgegaan blijft nog gissen, nu de corresponderende wijziging van de Activiteitenregeling nog niet werd gepubliceerd. Een eenvoudige oplossing zou zijn om het niet meer over sanering te hebben en enkel vaste risico-afstanden op te nemen voor kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten.<sup>[68]</sup> Dit kan echter in bestaande situaties toch nog tot knelpunten leiden.<sup>[69]</sup> Wat verder af van de systematiek van het Activiteitenbesluit staat een aanpak waarbij voor bestaande situaties enkel richtwaarden gelden, waarvan vanwege zwaarwegende redenen mag worden afgeweken. Nog een andere benadering zou kunnen zijn om voor bestaande situaties toch toe te staan dat de ligging van de plaatsgebonden risicocontouren worden berekend, waarbij de maatregelen uit het LPG-convenant in de rekenmethodiek zijn verdisconteerd. Hierbij kan worden aangesloten bij de systematiek die in het Activiteitenbesluit voor windturbines geldt<sup>[70]</sup> en de regeling voor opslagen van gevaarlijke stoffen uit de Regeling externe veiligheid inrichtingen<sup>[71]</sup> waarvoor in sommige gevallen toch de risico-afstanden mogen worden berekend en in plaats van de (standaard) vaste afstanden treden. Dit conflicteert met het uitgangspunt voor LPG-tankstations altijd vaste afstanden te hanteren. Ten slotte zou een meer gebiedsgerichte benadering worden gekozen. Hiervoor is echter meer nodig dan een aanpassing van het Activiteitenbesluit.

### 4.3 Borging van bouwkundige maatregelen: een lastig onderwerp

De (on)mogelijkheid van de borging van bouwkundige eisen in bestemmingsplannen is een blijvend gespreksonderwerp in de externe veiligheidspraktijk. Dergelijke maatregelen worden veelal door de veiligheidsregio geadviseerd in het kader van hun adviesrol bij de groepsrisicoverantwoording. Dan rijst meteen de vraag of deze adviezen een-op-een kunnen worden vertaald in planregels of dat het Bouwbesluit daaraan in de weg staat. De rechter heeft op deze vraag tot op heden geen volledig antwoord gegeven.

In de zaak over het Bredase stationsgebied in 2009 werd ontheffing van de gemeentelijke bouwverordening en een bouwvergunning verleend voor een kantoorgebouw aan NS Poort. Aan het besluit werden twee voorschriften verbonden. Het eerste betrof de brandwerendheid, het tweede het aanbrengen van een installatie voor mechanische ventilatie. Deze maatregelen vloeiden voort uit het advies van de brandweer bij de groepsrisicoverantwoording. Beide voorschriften werden aangevochten. De Rechtbank Den Bosch vernietigde deze in eerste aanleg<sup>[72]</sup> vanwege onverenigbaarheid met het Bouwbesluit, nu dit voor wat betreft bouwkundige aspecten van een bouwwerk een uitputtende regeling beoogt te geven. Het college voert in hoger beroep aan dat het voorschrift over de brandwerendheid gebaseerd mocht worden op de gemeentelijke bouwverordening. De Afdeling gaat hier in zoverre in mee, dat van belang wordt geacht dat dat voorschrift aan het besluit is verbonden vanwege het aspect externe veiligheid en de in dat besluit verleende ontheffing van de Bouwverordening. Nu ten tijde van het besluit ter plaatse geen bestemmingsplan gold, komt aan de Bouwverordening – meer specifiek de rooilijnbepalingen daarin – planologische betekenis toe, aldus de Afdeling. Het voorschrift houdt daarom geen verband met de bouwtechnische aard van het kantoorgebouw als zodanig.<sup>[73]</sup>

Deze uitspraak deed destijds wat stof opwaaien. Naar mijn mening kan hier echter niet uit worden afgeleid dat in algemene zin het uitputtende karakter van het Bouwbesluit opzij wordt gezet. Anders gezegd: de vraag of bovenstaande redenering ook opgaat voor planregels bleef onbeantwoord.<sup>[74]</sup>

Een interessant vervolg op de Bredase zaak vormt de tussenuitspraak van de Afdeling over het bestemmingsplan 'Bedrijventerrein GDC-Noord 2009'.<sup>[75]</sup> Het geschil richtte zich op de planregel die het mogelijk maakt dat het college van

B&W van Eindhoven nadere eisen stelt aan 'de wijze van uitvoering van de bebouwing, ten behoeve van bouwkundige maatregelen op het gebied van externe veiligheid waarbij in nieuw te bouwen gebouwen een sprinklerinstallatie aanwezig dient te zijn'. Het college stelt de nadere eisen vast enkel nadat advies is ingewonnen bij de brandweer met betrekking tot de vraag of de bluswatervoorzieningen ter plaatse voldoende zijn. Appellanten voeren onder andere strijdigheid met het Bouwbesluit 2003 aan. De Afdeling oordeelt dat 'indien en voor zover moet worden geoordeeld dat deze regels [nl. uit het Bouwbesluit 2003] een uitputtend karakter hebben, geen ruimte bestaat om daarnaast ten aanzien van hetzelfde onderwerp regels te stellen in een bestemmingsplan'. De Afdeling vervolgt dat 'het plan niet uitsluitend de mogelijkheid biedt om risicovolle inrichtingen in het plangebied te vestigen. De regels over de brandveiligheid uit het Bouwbesluit 2003 hebben – in ieder geval voor zover het de regels betreft die gelden voor gebouwen bij niet-risicovolle inrichtingen – een uitputtend karakter. Op dit punt bestaat dan ook geen ruimte om aanvullende regels op te nemen in een bestemmingsplan'.

Ook met deze uitspraak wordt de kern van de zaak niet geraakt. De Afdeling stelt namelijk enkel vast dat de planregel tevens ziet op niet-risicovolle inrichtingen. Daarbij komt dat appellanten een niet-risicovolle inrichtingen exploiteren. Hiervoor geldt (uitgaande wat de raad ter zitting naar voren bracht), dat de nadere eisen niet worden gesteld in verband met het aspect externe veiligheid maar vanwege het aspect brandveiligheid. Volgens vaste jurisprudentie laat het Bouwbesluit geen ruimte voor het ten aanzien van dit laatste aspect stellen van aanvullende eisen in een bestemmingsplan. Met de zinsnede 'in ieder geval' laat de Afdeling naar mijn mening uitdrukkelijk de mogelijkheid open voor het oordeel dat deze ruimte ook ontbreekt wanneer het gaat om het stellen van aanvullende eisen vanwege het aspect externe veiligheid (ten aanzien van risicovolle inrichtingen). En daar laat de Afdeling het dan bij. Ook in deze zaak blijft dus in het midden of deze redenering in zijn algemeenheid ook opgaat voor (beperkt) kwetsbare objecten in de nabijheid van risicovolle inrichtingen.<sup>[76]</sup>

Inmiddels is het Bouwbesluit 2012 aangepast<sup>[77]</sup>. Afdeling 2.16 Bouwbesluit 2012<sup>[78]</sup> verwijst hiervoor naar een ministeriële regeling, waarin deze eisen worden uitgewerkt. De betreffende aanvulling van de Regeling bouwbesluit 2012 werd recent gepubliceerd.<sup>[79]</sup> Hierin is opgenomen dat binnen veiligheidszones langs het Basisnet<sup>[80]</sup> specifieke bouwkundige eisen aan een bouwwerk worden gesteld. Het gaat dan om eisen met betrekking tot de brandwerendheid van uitwendige scheidingsconstructie, de brandklasse van constructieonderdelen, de oriëntatie van vluchtroutes (van de risicobron af) en afsluitbare ventilatie. Tevens is bepaald dat (algemene) bepalingen betreffende de sterkte bij brand ook bij een buitenbrand gelden.

In de recente uitspraak van 23 april 2014, is de Afdeling duidelijker. In die zaak werden in de planregels eisen gesteld aan de beglazing en afsluitbare ventilatie van woningen. De Afdeling overweegt als volgt:

“De raad stelt terecht dat de hiervoor genoemde veiligheidsmaatregelen die naar aanleiding van het advies van de brandweer worden genomen – met uitzondering van het geheel uitsluiten van de aanwezigheid van beperkt zelfredzame groepen in het plangebied – niet in het plan kunnen worden geborgd. Hiertoe wordt overwogen dat het bestemmingsplan een ruimtelijk instrument is waarin als veiligheidsmaatregel in beginsel afstanden worden gegeven ter voorkoming van een onaanvaardbare overschrijding van de oriëntatiewaarde van het groepsrisico. In het Bouwbesluit 2012 zijn bouwtechnische regels neergelegd, welke bij de bouw van woningen in acht moeten worden genomen. De regeling in het Bouwbesluit 2012 heeft in zoverre een uitputtend karakter, zodat de raad terecht stelt dat om die reden geen ruimte bestond om in het plan een regeling op te nemen over de toe te passen beglazing en de centraal afsluitbare mechanische ventilatie. Voorts wordt overwogen dat de maatregel dat bewoners via proactieve risicocommunicatie worden gewezen op alarmering en handelingsperspectieven in geval van een calamiteit, een uitvoeringsaspect betreft waarop het plan vanwege het ontbreken van ruimtelijke relevantie evenmin betrekking kan hebben.”

Deze overweging laat weinig onduidelijkheid over en het antwoord op bovenstaande vraag is daarmee gegeven. Mocht de praktijk behoefte hebben aan de mogelijkheid om deze (en andere) bouwkundige voorzieningen te kunnen eisen, dan zal daarvoor het Bouwbesluit 2012 moeten worden aangepast, zoals dat ook in het kader van het Basisnet is gebeurd.<sup>[81]</sup>

## 5. Omgevingsveiligheid in de Omgevingswet

Het Omgevingsveiligheidsregelgeving zal opgaan in de Omgevingswet en de daarbij horende uitvoeringsregelgeving. Deze overgang zal niet probleemloos plaatsvinden. De volgende vragen spelen daarbij een rol.

### 5.1 Wat is omgevingsveiligheid?

Noch de Omgevingswet noch het Omgevingsveiligheidsbeleid bevat een eenduidige afbakening wat onder 'omgevingsveiligheid' wordt verstaan.<sup>[82]</sup> De Omgevingswet spreekt van een met het oog op duurzame ontwikkeling te bereiken en in stand te houden 'veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit'<sup>[83]</sup> en 'het waarborgen van de veiligheid' in het kader van het uitoefenen van taken en bevoegdheden<sup>[84]</sup>. Verderop in de wet wordt de term 'veiligheid' voornamelijk gebruikt in verband met waterkeringen. Bij de regeling over instructieregels voor

omgevingsplannen en projectbesluiten wordt veiligheid expliciet in verband gebracht met 'externe veiligheid'<sup>[85]</sup>. Ook ten aanzien van de op te stellen Rijksregels voor milieubelastende activiteiten wordt bepaald dat deze worden opgesteld met het oog op 'het waarborgen van de veiligheid'<sup>[86]</sup>. Het feit dat 'veiligheid' en 'externe veiligheid' naast elkaar wordt gebruikt, doet vermoeden dat het om twee verschillende begrippen met een verschillende reikwijdte gaat. Hoe beide begrippen zich exact tot elkaar verhouden en wat zij inhouden, blijft onduidelijk. Het begrip 'omgevingsveiligheid' komt in zijn geheel niet voor in de Omgevingswet. Ook binnen het Omgevingsveiligheidsbeleid wordt geen sluitende omschrijving van 'omgevingsveiligheid' gegeven. Aangezien de aanleiding van de beleidsvernieuwing de recente evaluaties om het terrein van de externe veiligheid zijn, ligt het voor de hand te veronderstellen dat het in ieder geval 'externe veiligheid' betreft. Of omgevingsveiligheid meer omvat, blijft echter gissen. Omgevingsveiligheid zou prima onderwerpen kunnen betreffen die thans zijn geregeld in de Wet veiligheidsregio's, Bouwbesluit 2012 (brandveiligheid), Wet luchtvaart, Activiteitenbesluit (o.a. windturbines), Arbeidsomstandighedenwetgeving, Wet vervoer gevaarlijke stoffen, Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels, Wet milieubeheer (met name hoofdstuk 9 en 17), Warenwet en REACH- en CLP-verordening. Met de expliciete verwijzing naar industriële rampen in de nieuwe richtlijn milieueffectrapportage<sup>[87]</sup> zou ook hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer (deels) als omgevingsveiligheid kunnen worden aangemerkt. Vanuit deze brede invalshoek zou vrijwel het gehele omgevingsrecht als 'Omgevingsveiligheidsrecht' kunnen worden aangemerkt. Alhoewel hier mogelijk nog wel een historisch argument voor is te vinden,<sup>[88]</sup> brengt een zodanige verbreding met zich dat de term 'omgevingsveiligheid' als zodanig niets meer lijkt in te houden. Een probleem dat zich vervolgens daarbij voordoet, is dat het vrijwel niet te doen is om in een dergelijke brede context een eenduidig en praktisch toepasbaar afwegingskader te formuleren. Het is bijvoorbeeld erg lastig, zo niet onmogelijk, om risico's op het terrein van waterveiligheid, externe veiligheid, consumentenveiligheid en voedselveiligheid op eenzelfde wijze te reguleren. Binnen dit brede kader zouden (veiligheids)beginselen een richtinggevende en uniformerende rol kunnen spelen, waarbij voor de specifieke deelterreinen uiteenlopende regels kunnen gelden.

De uitdaging is nu om onder de Omgevingswet een zodanige afbakening te kiezen die bijdraagt aan de herkenbaarheid van het onderwerp 'omgevingsveiligheid' en een ruime en integrale benadering ervan bevordert, maar die wel voldoende scherp en afgebakend is, zodat de uitvoeringspraktijk ermee uit de voeten kan en duidelijk is waar de verantwoordelijkheid voor (aspecten van) het beleid belegd zijn.

## 5.2 Integraal is niet integraal

Met de Omgevingswet wordt beoogd een integrale regeling voor het omgevingsrecht tot stand te brengen. De kern van het externe veiligheidsrecht wordt op dit moment geregeld in vier algemene maatregelen van bestuur: het Bevi, Bevb, Bevt en Brzo 1999 (zie ook par. 2). Binnen deze algemene maatregelen van bestuur zijn de externe veiligheidsaspecten voor specifieke activiteiten – inrichtingen, transport over weg, spoor en binnenvaart en buisleidingen – integraal geregeld. Het Brzo 1999 gaat daarin nog verder en integreert brandveiligheid, arbeidsveiligheid en externe veiligheid in een regeling, voor een specifieke groep bedrijven. Een voor de hand liggende verdere integratieslag onder de Omgevingswet zou zijn om de vier algemene maatregelen van bestuur te integreren in het 'Besluit omgevingsveiligheid' om zo tot een verdere harmonisatie en integratie te komen.<sup>[89]</sup> Deze gedachtegang staat echter haaks op het stramien dat nu wordt voorgesteld: onder de Omgevingswet hangen vier algemene maatregelen van bestuur en alles moet in die structuur worden geplaatst. Dit betekent dat het Bevi, Bevb, Bevt en Brzo 1999 in stukken worden geknipt en verspreid worden over 3 verschillende algemene maatregelen van bestuur. Dit komt de integratie van het externe veiligheidsbeleid – waar de afgelopen decennia veel energie in is gestoken – niet te goede. Sterker nog, de vraag is hoe deze 'desintegratie' zich verhoudt tot het Europese recht, met name de Seveso III-richtlijn. Waar het Brzo 1999 nu een samenhangende en integrale regeling bevat, lijkt dat onder de Omgevingswet veel minder het geval te zijn. Een dergelijke teruggang in integraliteit kan wel eens op gespannen voet staan met het beginsel van unietrouw.<sup>[90]</sup>

## 5.3 Zelfregulering maar binnen welke kaders?

De staatssecretaris zegt in de voortgangsbrief in te willen zetten op zelfregulering door initiatieven van het bedrijfsleven en overheden ter verbetering van de veiligheidscultuur en de veiligheidsprestaties te stimuleren en faciliteren die als geheel bijdragen aan het verhogen van de omgevingsveiligheid. Genoemd worden de verbetering van de veiligheidscultuur<sup>[91]</sup> en de totstandkoming van excellente bedrijventerreinen. Hierbij wordt ingezet op Safety Deals, naar analogie van Green Deals. Een recent voorbeeld van 'zelfregulering' vormt de Self Assessment Tool (SAT)<sup>[92]</sup> die de vereniging voor tankopslagbedrijven (Votob) ontwikkelde, waarmee de branche laat zien op het terrein van veiligheid proactief te kunnen handelen. Met de SAT onderzochten alle 15 leden (24 terminals) hun actuele veiligheidsprestaties.<sup>[93]</sup> Onderzocht wordt op dit moment of de SAT kan worden verdiept en verbreed en in welke mate deze aanpak succesvol zou kunnen worden toegepast binnen andere branches.

In relatie tot de Omgevingswet is interessant vast te stellen binnen welke juridische context deze zelfregulering plaatsvindt. Bij zelfregulering kunnen beginselen een belangrijke rol spelen als normatieve basis voor de betrokken actoren.<sup>[94]</sup> Nu de regering aangaf niet veel te zien in een codificatie van beginselen in de Omgevingswet, wordt juist de

vraag naar de rol van zelfregulering onder de Omgevingswet relevant, niet in de laatste plaats in relatie tot toezicht en handhaving. Hoe ziet in het geval van zelfregulering de verantwoordelijkheidsverdeling tussen bedrijfsleven en overheid er daadwerkelijk uit?<sup>[95]</sup> En hoe hard is zelfregulering als het op handhaving aankomt: het is immers niet aan te merken als wetgeving in formele zin, waarvan naleving met (bestuurlijke) sancties kan worden afgedwongen.<sup>[96]</sup>

## 6. Naar een veilige Omgevingswet

Hiervoor beschreef ik de recente ontwikkelingen in het externe veiligheidsbeleid, waarin de nadruk op integratie en codificatie lag. Enkele terugkerende vragen zijn hierin hardnekkig gebleken, maar de Omgevingswet en in het bijzonder de uitvoeringsregelgeving kunnen hierop antwoord geven. Hierin kunnen dan duidelijk de relatie tussen algemene regels en het omgevingsplan naar voren komen, de verhouding tussen planvorming en sanering worden uitgewerkt en de positie van bouwkundige eisen bij gebiedsontwikkeling worden bepaald.

Maar voordat een oplossing voor die concrete vragen kan worden gekozen, dienen enkele meer fundamentele keuzes te worden gemaakt. Wat houdt omgevingsveiligheid nu precies in, hoe wordt de integraliteit van de regelgeving en het beleid in de Omgevingswet geborgd en welke rol spelen zelfregulering en (veiligheids)beginselen hierin? Omdat deze keuzes op dit moment in de Omgevingswet nog onvoldoende expliciet zijn gemaakt, is de Omgevingswet, als het om externe veiligheid of omgevingsveiligheid gaat, nog geen goed instrument. Door de recente politieke aandacht voor omgevingsveiligheid is nu het aangewezen moment om die keuzes te maken en te laten landen in de Omgevingswet en in het bijzonder de uitvoeringsregelgeving. Op die manier kan de Omgevingswet van grote toegevoegde waarde zijn voor het Omgevingsveiligheidsbeleid en een helder en compleet kader voor het (omgevings)veiligheidsbeleid bieden.

Voetnoten

[1]

Christiaan Soer is senior juridisch adviseur bij Royal HaskoningDHV Legal Consultancy. Hij schrijft dit artikel op persoonlijke titel.

[2]

*Kamerstukken II* 2014/15, 33962, nr. 1-2.

[3]

Vgl. Borgers, 2012, *Duurzaam handelen - Een onderzoek naar de normatieve grondslag van het milieurecht*, SDU, Den Haag.

[4]

Borman, T.C., Het ambacht: De voorhang van het besluit luchtkwaliteit: een wetgevingssoap in 25 afleveringen, in: *RegelMaat* 2003, afl 6, BJu, Den Haag.

[5]

*Kamerstukken II* 2014/15, 33962, nr. 4, par. 3.2.3; overigens zijn deze beginselen niet als beginsel maar als regel gecodificeerd.

[6]

*Kamerstuk* 25063 over de codificatie van milieurechtelijke beginselen is nooit verder gekomen dan volgnummer 1 ([Kamerstukken II 1996/97, 25063, nr. 1](#)).

[7]

Naast Duitsland, bijvoorbeeld ook Finland, Denemarken, Zweden en het Vlaams Gewest. De vraag is of Nederland internationaal gezien niet achterblijft. Zie ook bijvoorbeeld Backes, Ch. W., Bastmeijer, C.J., Freriks, A.A., Van Gestel, R.J., Verschuuren, J.M., 2002, *Codificatie van milieurechtelijke beginselen in de Wet milieubeheer*, BJu, Den Haag.

[8]

*Stb.* 2002, 33.

[9]

*Stcr.* 2004, 147, p. 16v, strikt genomen is dit uiteraard geen wetgeving in formele zin.

[10]

*Stb.* 2004, 250 en de uitvoeringsregeling Regeling externe veiligheid inrichtingen (*Stcr.* 2004, 183, p. 12v).

[11]

Nota Risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen ([Kamerstukken II 1995/96, 24611, nr. 2](#)).

[12]

VNG, 1996, *Handreiking externe veiligheid voor inrichtingen*, VNG Uitgeverij, Den Haag en VNG, 1998, *Handreiking externe veiligheid vervoer gevaarlijke stoffen*, VNG Uitgeverij, Den Haag.

[13]

Stb. 2010, 686 en de uitvoeringsregeling Regeling externe veiligheid buisleidingen (Stcrt. 2010, 21009).

[14]

Circulaire Zonering langs hogedruk aardgastransportleidingen van 26 november 1984 en Circulaire Bekendmaking van beleid ten behoeve van de zonering langs transportleidingen voor brandbare vloeistoffen van de K1-, K2- en K3-categorie van 24 april 1991.

[15]

Afhankelijk van de (voortgezette) behandeling van het Besluit externe veiligheid transportroutes in de Tweede Kamer, zie ook *Kamerstukken II* 2013/14 Agenda Opgesteld 24 oktober 2014.

[16]

Stb. 2013, 307, dat de ruimtelijke doorwerking van risiconormen naar de ruimtelijke besluitvorming regelt.

[17]

Stb. 2013, 340, het betreft hier regels in verband met de nieuwe routingssystematiek in de Wet basisnet.

[18]

Stb. 2013, 465.

[19]

Stcrt. 2014, 8242.

[20]

Stb. 2011, 416 en de uitvoeringsregeling Regeling Bouwbesluit 2012 (Stcrt. 2014, 4057).

[21]

Stcrt. 2014, 25839.

[22]

Wijziging van de Wet milieubeheer (Registratie gegevens externe veiligheid inrichtingen, transportroutes en buisleidingen, Stb. 2005, 483) en het uitvoeringsbesluit Registratiebesluit externe veiligheid (Stb. 2006, 656).

[23]

Stcrt. 2013, 34551.

[24]

Tweede Fase, vierde tranche Activiteitenbesluit (Stcrt. 2014, 17509) en corresponderende wijziging van de Activiteitenregeling (Stcrt. 2014, 20654); hiermee komt het Besluit LPG-tankstations milieubeheer (Stb. 1988, 95) te vervallen. Het voornemen is ook om emplacementen onder het Activiteitenbesluit te brengen.

[25]

Stb. 1994, 552.

[26]

Stcrt. 2006, 161, p. 12v.

[27]

Stcrt. 2012, 4888.

[28]

Stcrt. 2012, 23289.

[29]

Stb. 2011, 391, voor buisleidingen in het bijzonder Stb. 2014, 174 En de uitvoeringsregeling Regeling algemene regels ruimtelijke ordening (Stcrt. 2014, 16255).

[30]

Afgezien dan van enkele Beleidsregels en Circulaires.

[31]

Zo zullen naar verwachting in 2015 ook mijnbouwinstallaties onder de werkingssfeer van het Besluit externe veiligheid inrichtingen worden gebracht.

[32]

Vanaf 2004 zijn ca. 600 uitspraken gedaan door de diverse instanties waar externe veiligheid ter sprake kwam.

[33]

Externe veiligheid gaat immers over rampen, doden en gewonden. Daarbij komt dat burgers en bestuurders lastig om kunnen gaan met kansen en onzekerheden. Zie bijvoorbeeld VROM-raad en Raad voor V&W2003, *Verantwoorde risico's, veilige ruimte*; MNP-RIVM, 2003, *Nuchter omgaan met risico's*; WRR, 2009, *De Menselijke beslisser*, UAP, Amsterdam; Tiemeijer, W.L., 2011, *Hoe mensen keuzes maken*, AUP, Amsterdam; Brenninkmeijer, A. F. M., De Graaf, B., Roeser, S., Passchier, W. F., 2012, *Omgaan met omgevingsrisico's en onzekerheden: Hoe doen we dat samen?*, Bureau KLB, Den Haag; Helsloot, I., Van Tol, J. (red.), 2012, *Nieuwe perspectieven bij het omgaan met risico's en verantwoordelijkheden*, Ministerie van



Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag; Helsloot, I., De Vries, D., Melssen, N., 2014, *Risico's en gevaren in de Drechtsteden. Hoe kijken de inwoners er tegenaan?*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag. Zie in meer algemene zin over dit verschijnsel bijvoorbeeld Kahneman, D., 2011, *Thinking fast and slow*; Mlodinow, L., 2008, *The Drunkard's walk*; Makridakis, S., Hogarth, R., Gaba, A., 2009, *Dance with chance*; Taleb, N.N. 2004, *Foiled by randomness*; Taleb, N.N. 2007, *The Black Swan*; Taleb, N.N., 2012, *Antifragile*; Dobelli, R., 2011, *Die Kunst des klaren Denkens*; Dobelli, R., 2012, *Die Kunst des klugen Handelns*.

[34]

'Veilig ontwerpen' (te verschijnen), zie: [www.platform31.nl/blogs/blogs-van-onze-partners/veilig-ontwerpen-blijkt-te-kunnen](http://www.platform31.nl/blogs/blogs-van-onze-partners/veilig-ontwerpen-blijkt-te-kunnen); 'Box vol veiligheid', ontwikkeld door de provincie Limburg en Royal HaskoningDHV, zie: <https://relevant.nl/pages/viewpage.action?pagelid=15466673>.

[35]

Daarnaast staat ook de economische waardering van veiligheid in de belangstelling, zie bijvoorbeeld Helsloot, I., Melssen, N., 2013, *Redelijk en begrijpelijk Groninger aardbevingsbeleid*, Radboud Universiteit Nijmegen, Nijmegen; Helsloot, I., Pieterman, R., Hanekamp, J., 2010, *Risico's en redelijkheid*, Boom Juridische uitgevers, Den Haag.

[36]

Royal Haskoning, 2010, Evaluatie Verantwoordingsplicht Groepsrisico, de kabinetsvisie is verwoord in de aanbestedingsbrief, [Kamerstukken II 2010/11, 27801 nr. 75](#) verslag van het AO [Kamerstukken II 2010/11, 27801 nr. 76](#).

[37]

Twynstra Gudde, 2013, Beleidsdoorlichting Bevi, het kabinetsstandpunt en de schriftelijke ronde vragen en antwoorden hierover: [Kamerstukken II 2013/14, 32861, nr. 4](#) en 5.

[38]

[Kamerstukken II 2013/14, 26956, nr. 195](#).

[39]

Het AO van 19 juni 2014, [Kamerstukken II 2013/14, 26956, nr. 198](#).

[40]

Deze vormen maar een klein onderdeel van het totale bestand aan risicovolle bedrijven. De 'kleinere risicobedrijven' mogen niet uit het oog worden verloren omdat zij voor het grootste deel de veiligheidssituatie in Nederland bepalen.

[41]

[Kamerstukken II 2012/13, 26956, nr. 175](#) en [Kamerstukken II 2013/14, 26956, nr. 184](#).

[42]

Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2013, *Veiligheid Odfjell Terminals Rotterdam periode 2000-2012*.

[43]

Nl. op 3 juni 2014, zie ook [Kamerstukken II 2013/14, 26956, nr. 196](#).

[44]

Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2012, *Brand bij Chemie-Pack te Moerdijk 5 januari 2011*. Er is zelfs een discussie over de wenselijkheid om het dorp Moerdijk op te heffen ten gunste van de uitbreidingsmogelijkheden voor de Chemische industrie; op dit moment is er een aankoopregeling voor woningen van inwoners van kracht die het dorp willen verlaten.

[45]

RLI, 2014, *Milieuschade verhalen - Advies over financiële zekerheidsstelling milieuschade Brzo- en IPPC4-bedrijven*, eerder verscheen al RLI, 2013, *Veiligheid bij Brzo-bedrijven: verantwoordelijkheid en daadkracht*.

[46]

*Stb.* 2003, 71, ingetrokken bij *Stb.* 2009, 406.

[47]

Zie tevens Peeters, M., Van der Woerd, F., In de Braek, G, 2006, *Evaluatie van het Besluit financiële zekerheid: kwalitatieve ervaringen 2003-2006* (STEM 2006/2).

[48]

'The absence of evidence is not the evidence of absence.' Door enkele recente rampen kwam het onderwerp van de 'Majeure risicobedrijven' hoger op de politieke agenda: Thermphos (2010), Chemiepack (2011), Odfjell (2011-2012), Shell (2014). Op Europees niveau lijkt de regelgeving eveneens reactief: de post-Seveso richtlijn (82/501/EG), post-Bhopal richtlijn (87/216/EG), post-Sandoz richtlijn (88/610/EG), Seveso II-richtlijn (96/82/EG), post-Toulouse- Baia Mare-Enschede-richtlijn (2003/105/EG); inmiddels trad de Seveso III-richtlijn (2012/18/EU) op 13 augustus 2012 in werking, de implementatietermijn loopt tot 1 juni 2015.

[49]

Publicatiereeks gevaarlijke stoffen, beschikbaar op [www.publicatiereeksgevaarlijkestoffen.nl](http://www.publicatiereeksgevaarlijkestoffen.nl); aangewezen als BBT documenten in art. 9.2 Regeling omgevingsrecht.

[50]

[51]

[Kamerstukken II 2013/14, 26956, nr. 195.](#)

[52]

Vergelijk ook eerdere studies naar de internalisering van externe veiligheid(skosten), bijvoorbeeld Pallas, 2004, Internaliseren externe veiligheid; Meurs Juristen en Spin Consult, 2007, Internaliseren Besluit externe veiligheid inrichtingen.

[53]

Opmerkelijk is dat de ECWM in 2002 in de eerste aanbeveling in het advies naar aanleiding van het onderzoek naar algemene regels aangaf 'geen nieuwe activiteiten onder de werking van algemene regels te brengen' (ECWM, 2002, De nieuwe algemene regels ingevolge artikel 8.40 Wet milieubeheer, in het bijzonder aanbeveling 1 (p. 10), hetgeen in de recente evaluatie van het Activiteitenbesluit wordt onderschreven (zie hierna).

[54]

Vgl. Royal HaskoningDHV, 2013, Evaluatie Activiteitenbesluit 2008-2012, zie ook [Kamerstukken II 2013/14, 29383, nr. 214](#) en 217; [Kamerstukken I 2013/14, 29383, nr. K.](#)

[55]

AbRvS 9 mei 2012, nr. 201105839/1/R3 (LJN BW5258).

[56]

Intrekking van vergunningen gecombineerd met nadeelcompensatie, het beleid van het ministerie van (destijds) VROM was neergelegd in een aantal brieven: brief van 18 april 2002, Ontwerp-Besluit kwaliteitseisen externe veiligheid inrichtingen milieubeheer (EV2002.022608), brief van 22 mei 2003, Toepassing van de circulaire schadevergoeding Wet milieubeheer in verband met sanering van LPG-tankstations (EV/2003.036534), brief van 11 augustus 2003, Uitvoering urgente sanering LPG-tankstations (EV/2003.077209) en brief van 4 november 2004, Uitvoering urgente LPG tankstations (EV-2004.113141).

[57]

Stct. 2005, 128, p. 26v.

[58]

AbRvS 7 juli 2010, nr. 200906284/1 (LJN BN0438).

[59]

AbRvS 14 december 2011, nr. 201102989/1/H1 (LJN BU7868) en AbRvS 14 december 2011, nr. 201103963/1/H1 (LJN BU7871).

[60]

AbRvS 6 februari 2013, nr. 201111603/1/R3 (LJN BZ0717).

[61]

Stct. 2007, 66, p.13v.

[62]

Tenzij een donut-plan wordt vastgesteld met een gat ter grote van het invloedsgedebied van dat LPG-tankstation (150 meter).

[63]

Stct. 2012, 9588.

[64]

Kamerstukken II 2012/13, 29383, nr. 207.

[65]

nl. het ADR (Accord europ een relatif au transport international des marchandises dangereuses par route, Trb. 1959, 79).

[66]

Wel wordt op dit moment gewerkt aan een NTA ten aanzien van de coating, zie <http://www.nen.nl/NEN-Shop/Vakgebieden/Energie-Distributie/Nieuwsberichten-Energie/NEN-gaat-eisen-aan-coating-van-LPGtankwagens-vastleggen-deelnemers-gezocht.htm>.

[67]

Kamerstukken II 2012/13, 29383, nr. 209.

[68]

Vergelijk de systematiek voor gasdrukmeet- en -regelstations, art. 3.12 Activiteitenbesluit.

[69]

AbRvS 9 mei 2012, nr. 201105839/1/R3 (LJN BW5258).

[70]

Art. 3.15a Activiteitenbesluit.

[71]

Art. 3 Revi.

[72]

Rb. Den Bosch 31 december 2008, nr. AWB 08/3762.

[73]

AbRvS 23 december 2009, nr. 200901040/1/H1 (*LJN* BK7423).

[74]

Wel volgden een aantal onderzoeken om meer overzicht te verkrijgen in de juridische context van dit vraagstuk, bijvoorbeeld IPO 11 – Borging maatregelen, van maart 2011, beschikbaar op <https://relevant.nl/display/DOC/Borging+maatregelen+-+IPO+11> en Catalogus Bouwkundige Maatregelen Externe Veiligheid, 2010, beschikbaar op <https://relevant.nl/display/DOC/Catalogus+Bouwkundige+Maatregelen+Externe+Veiligheid>.

[75]

AbRvS 22 mei 2013, nr. 201112416/1/R3 (*LJN* CA0705); eerder kwam de Afdeling in de voorzieningenzaak niet aan deze vraag toe, vanwege het ontbreken van een spoedeisend belang, AbRvS (vz.) 13 april 2012, nr. 201112416/1/T1/R3 (*LJN* BW3038).

[76]

Helaas kwam deze vraag in de einduitspraak evenmin aan de orde, AbRvS 18 juni 2014, nr. 201112416/1/R3 (ECLI:NL:RVS:2014:2165).

[77]

Naar aanleiding van het amendement Van Heugten/Roefs, *Kamerstukken II 2008/09 30373, nr. 35*. Het verzoek was om het Bouwbesluit zodanig aan te passen zodat hierin expliciet wordt geregeld dat binnen veiligheidszones en plasbrandaandachtsgebieden 'aanvullende bouweisen' kunnen worden geëist vanwege de externe veiligheid.

[78]

*Stb.* 2011, 416.

[79]

*Stcr.* 2014, 4057; beide regelingen treden tezamen met de overige onderdelen van de Basisregelgeving in werking.

[80]

En binnen plasbrandaandachtsgebieden, dit zijn zones waarbinnen het scenario van een plasbrand relevant is, vanwege het transport van brandbare vloeistoffen over die transportroute.

[81]

AbRvS 23 april 2014, nr. 201310908/1/R6 (ECLI:NL:RVS:2014:1493), zie ook AbRvS 23 april 2014, nr. 201304503/1/R1 (ECLI:NL:RVS:2014:1421).

[82]

In het NMP4 is in hoofdstuk 9 bijvoorbeeld aangegeven wat het externe veiligheidsbeleid omvat.

[83]

Art. 1.3 Omgevingswet.

[84]

Art. 2.1 Omgevingswet.

[85]

Art. 2.28 Omgevingswet en art. 2.29 Omgevingswet voor wat luchthavens betreft.

[86]

Art. 4.22 Omgevingswet en art. 4.24 Omgevingswet voor wat mijnbouwwerken betreft.

[87]

Richtlijn 2014/52/EU (PbEU 2014, L 124).

[88]

Aanleiding voor het opstellen van het eerste omgevingsveiligheidsrecht in Nederland vormde de ontploffing van een Kruitschip in Leiden in 1807. Zie Ale, B., 2003, *Risico's en veiligheid. Een historische schets*, TU Delft, Delft.

[89]

Eventueel zou daar nog als vijfde het Registratiebesluit externe veiligheid aan kunnen worden toegevoegd.

[90]

Art. 4, derde lid, VWEU.

[91]

Dit onderwerp staat sinds de brand bij Chemie Pack in de belangstelling (zie ook Onderzoeksraad voor veiligheid, 2012, Brand bij Chemie-Pack te Moerdijk 5 januari 2011). Ook voor wat het toezicht betreft wordt hier zwaar op ingezet, zie ook RLI, 2014, *Risico's gewaardeerd - Naar een transparant en adaptief risicobeleid*; RLI, 2013, *Advies: Veiligheid bij Brzo-bedrijven, verantwoordelijkheid en daadkracht*, WRR, 2012, *Toezicht op ondernemingen*

in de chemische industrie (webpublicatie nr. 66); TNO, 2012, *Quick Scan van de veiligheidscultuur bij 14 bedrijven in het Rijnmondgebied* (TNO-rapport 2012 R 10610); DCMR, 2012, *Veiligheidscultuur - Aanpak, resultaten en samenvatting onderzoek veiligheidscultuur*. Het is echter maar de vraag of (veiligheids)cultuur een voldoende indicator is voor naleefgedrag en toezicht louter hierop mag worden gebaseerd. Hierin onderschrijf ik kritische houding van Michiels, Michiels, F.C.M.A., Paul, H., 2010, Risicogestuurd toezicht en systeemtoezicht, in: *Tijdschrift voor Toezicht*, BJu, Den Haag.

[92]

Deze maakt onderdeel uit van het nieuwe veiligheidsplan van de Votob en bestaat uit drie onderdelen: software, hardware en mindware.

[93]

<http://brzoplus.nl/actueel-0/nieuwsberichten/nieuwsberichten/votob-presenteert/>

[94]

Zie bijvoorbeeld Verschuuren, J.M., 1995, Naar een codificatie van beginselen in het milieurecht, in: *Recht en Kritiek* 1995/4, vol. 21, Ars Aequi, Nijmegen; WODC, 1994, *Justitiële verkenningen: Milieurecht en zelfregulering*, WODC, Gouda Quint, Arnhem.

[95]

In dit verband verdient vermelding dat de Minister toezegde om voor het zomerreces 2015 de Tweede Kamer te informeren over de nadere vormgeving van ketenverantwoordelijkheid in de chemische sector. Het bedrijfsleven, verenigd in 'Veiligheid Voorop' wordt in de gelegenheid gesteld zijn visie op de vormgeving hiervan uit te werken en met een concrete invulling te komen ([Kamerstukken II 2013/14, 26956, nr. 199](#)).

[96]

Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2006, *Brand cellencomplex Schiphol-oost - Eindrapport van het onderzoek naar de brand in het detentie- en uitzetcentrum Schiphol-oost in de nacht van 26 op 27 oktober 2005*.