

Artikel

Het Besluit externe veiligheid inrichtingen anno 2015. Over planregels en de Omgevingswet

Mr. drs. J.H.K.C. (Christiaan) Soer en mr. E. (Esther) Broeren*

1 Inleiding

Op 1 april 2015 zijn het Besluit externe veiligheid transportroutes¹ (Bevt) en de regeling Basisnet² in werking getreden.³ Samen met het Besluit externe veiligheid inrichtingen⁴ (Bevi, 2004), het Besluit externe veiligheid buisleidingen⁵ (Bevb, 2010) en de bijbehorende regelingen vormen zij de kern van de wettelijke verankering van het externe veiligheidsbeleid, zoals dat is neergelegd in het Nationaal Milieubeleidsplan 4(NMP4). Zo is er vijftien jaar na de vuurwerkramp in Enschede sprake van een samenhangend wettelijk kader op het gebied van externe veiligheid voor inrichtingen, buisleidingen en transportroutes.⁶ Centraal staat het realiseren van voldoende afstand tussen activiteiten met gevaarlijke

stoffen en (beperkt) kwetsbare objecten in de omgeving van deze activiteiten. De constante factor is het vaststellen van milieukwaliteitseisen voor het plaatsgebonden risico⁷ en het hanteren van een verantwoordingsplicht voor het groepsrisico.⁸

Sinds 2004 is een groot aantal uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) verschenen over het Bevi. Deze uitspraken zijn tevens relevant voor de toepassing van het Bevb en het Bevt nu de inhoud van het Bevi hiervoor als basis heeft gediend. De rechtspraak van de Afdeling heeft op veel vlakken duidelijkheid verschaft. De lopende discussies spitsen zich onder meer toe op de rol van het Bevi bij een besluit tot het vaststellen van een bestemmingsplan of een inpassingsplan. De wijze waarop het Bevi wordt toegepast bij een dergelijk besluit kan, gezien vanuit de ruimtelijke ordening, in algemene zin van belang zijn. Om die reden signaleren wij in dit artikel enkele recente uitspraken over de (on)mogelijkheid om uitvoering te geven aan het Bevi door middel van planregels. De selectie van de uitspraken en de inhoud van dit artikel zijn gebaseerd op de inhoud van jurisprudentierubrieken van ondergetekenden die in 2014 en 2015 zijn gepubliceerd in het digitale vakblad 'Ruimtelijke

143

* Mr. drs. J.H.K.C. (Christiaan) Soer is werkzaam als senior juridisch adviseur bij Royal Haskoning DHV. Mr. E. Broeren is advocaat/partner bij ELEMENT Advocaten.

1. Stb. 2013, 465.
 2. Stcrt. 2014, 8242.
 3. Stb. 2015, 92. Tegelijkertijd traden 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; de Circulaire Risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen (Stcrt. 2004, 147, p. 16v) is op dat moment van rechtswege komen te vervallen.
 4. Stb. 2004, 250.
 5. Stb. 2010, 686.
 6. Het externe veiligheidsbeleid 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.

7. Het plaatsgebonden risico bestaat uit de kans per jaar dat een gemiddelde persoon op een bepaalde geografische plaats overlijdt als rechtstreeks gevolg van een ongeval met gevaarlijke stoffen, ervan uitgaande dat die persoon het gehele jaar onbeschermd en permanent op die plaats aanwezig is. De norm voor het plaatsgebonden risico is in beginsel een kans van één op de miljoen per jaar: 10⁻⁶ jaar.
 8. Het groepsrisico bestaat uit de cumulatieve kansen per jaar dat ten minste 10, 100 of 1000 personen die in de omgeving van een risicovolle activiteit kunnen verblijven op hetzelfde moment komen te overlijden ten gevolge van een ongeval met gevaarlijke stoffen.

veiligheid en risicobeleid'.⁹ Aansluitend staan wij kort stil bij de komst van de Omgevingswet.¹⁰

2 Het Besluit externe veiligheid inrichtingen

Het Bevi en de Regeling externe veiligheid inrichtingen (Revi) hebben tot doel de risico's waaraan burgers in hun leefomgeving worden blootgesteld door activiteiten met gevaarlijke stoffen in inrichtingen, tot een aanvaardbaar minimum te beperken. Hiertoe zijn in het Bevi inrichtingen aangewezen die vallen onder de reikwijdte van het besluit, waaronder Brzo¹¹-bedrijven, LPG-tankstations¹² en aangewezen spoorwegemplacements.¹³ De verplichtingen in het Bevi richten zich niet tot de exploitanten van deze inrichtingen, maar tot het bevoegd gezag. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen het plaatsgebonden risico en het groepsrisico.

Voor het plaatsgebonden risico zijn in het Bevi milieukwaliteitseisen als bedoeld in hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer (Wm) vastgesteld. Voor (geprojecteerde) kwetsbare objecten, zoals woningen, betreft het een grenswaarde. Deze waarden dient het bevoegd gezag in acht te nemen bij de in het Bevi aangewezen besluiten. Een voorbeeld van een dergelijk besluit is het besluit tot het vaststellen van een bestemmingsplan of een inpasingsplan. Het is vaste rechtspraak dat hieronder tevens dient te worden verstaan een conserverend plan.¹⁴

Voor zover het gaat om (geprojecteerde) beperkt kwetsbare objecten, zoals een bedrijfswoning van een derde, betreft de milieukwaliteitseis voor het plaatsgebonden risico een richtwaarde waarmee het bevoegd gezag reke-

ning moet houden. Dit betekent dat in het geval van een gewichtige reden gemotiveerd mag worden afgeweken van deze waarde.¹⁵ Bij extensief gebruikte terreinen, zoals een sportveld, en bij het opvullen van kleine open ruimtes in bestaand stedelijk gebied of bij vervangende nieuwbouw kan er, aldus de nota van toelichting bij het Bevi en inmiddels bevestigd door de Afdeling, aanleiding zijn om af te wijken van de richtwaarde. De Afdeling heeft bepaald dat bij het afwijken van een richtwaarde ook het doelmatig gebruik van het object een rol kan spelen.¹⁶

In gevallen waarin het Bevi niet van toepassing is, kan het bevoegd gezag voor de beoordeling van het aspect externe veiligheid aansluiting zoeken bij de systematiek en de waarden in het Bevi.¹⁷ Dit is anders wanneer een andere (uitputtende) wettelijke regeling reeds voorziet in de beoordeling van dit aspect. Zo heeft de Afdeling overwogen dat bij de vaststelling van een conserverend plan voor de beoordeling van de risico's die worden veroorzaakt door gasstations moet worden uitgegaan van de vaste afstanden in het Activiteitenbesluit. De omstandigheid dat uit een risicoberekening kan worden afgeleid dat – uitgaande van de waarden in het Bevi – het plaatsgebonden risico en het groepsrisico in dit geval aanvaardbaar zijn, kan daar niet aan afdoen.¹⁸

3 Planregels: de invulling van het begrip (beperkt) kwetsbaar object

Gezien het voorgaande staan bij het toepassingsgebied van het Bevi de volgende vragen centraal: is er sprake van een Bevi-inrichting, zijn er in de omgeving van deze inrichting (beperkt) kwetsbare objecten in de zin van het Bevi gelegen of geprojecteerd én gaat het hier om een in het Bevi aangewezen besluit? In dit kader, en meer in het bijzonder de tweede vraag, wijzen wij op uitspraken van de Afdeling van februari en april 2015. In de zaken die hebben geleid tot deze uitspraken had de raad gekozen voor een nadere invulling in de planregels van het begrip kwetsbaar object en meer specifiek van een kwetsbaar object als bedoeld in art. 1, eerste lid, onderdeel 1, onder b, sub c, Bevi. Ingevolge dit artikel worden, voor zover relevant, onder kwetsbare objecten verstaan gebouwen bestemd voor het verblijf van personen 'zoals gebouwen waarin doorgaans grote aantallen personen gedurende een groot gedeelte van de dag aanwezig zijn', waartoe in ieder geval behoren kantoorgebouwen en hotels met een brutovloeroppervlak van meer dan 1500 m² per object. Dit brutovloeroppervlak correspon-

9. Zie <www.ruimtelijke-veiligheid.nl/tijdschrift-ruimtelijke-veiligheid>.

10. Zie voor meer informatie over externe veiligheid de bijdrage van E. Broeren, in: mr. T.W. Franssen e.a. (red.), *Op het grensvlak. Opstellen aangeboden aan prof. mr. drs. B.P.M. van Ravels*, Den Haag: Stichting Instituut voor Bouwrecht 2015 en de artikelen van J.H.K.C. Soer, *Van externe veiligheid naar omgevingsveiligheid en Omgevingswet*, M en R 2014/131, E.C.M. Schippers & J.H.K.C. Soer, *Externe veiligheid anno 2011. Over risico's, kansen en effecten*, Gst. 2011 (7354), E. Broeren, *Gemeentelijke besluitvorming en het Besluit externe veiligheid inrichtingen: een aanvaardbaar risico?*, Gst. 2007 (7286) en E. Broeren, *Externe veiligheid: over- of onderbelicht? De risico's van externe veiligheid in de gemeentelijke praktijk*, Gst. 2005 (7240), p. 625-633.

11. *Besluit risico's zware ongevallen 2015*. Stb. 2015, 272.

12. Er zijn diverse uitspraken verschenen over LPG-tankstations, o.m. over de rol van het LPG-convenant bij een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan. Zie bijv. ABRvS 6 februari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ0717. Ook waren LPG-tankstations onderwerp van parlementaire discussies, zoals die over het voornemen om in het Besluit LPG-tankstations eisen te stellen aan LPG-tankwagens. Hier is van afgezien vanwege strijd met het internationale en het Europese recht. Zie o.m. Kamerstukken II 2012/13, 29 383, nrs. 207 en 209.

13. Zie voor uitspraken over spoorwegemplacements en het begrip 'doorgaand treinverkeer' o.m. de uitspraken van de Afdeling van 12 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:386 (emplacement Kijfhoek) en 19 maart 2014, ECLI:NL:RVS:2014:919 (emplacement Born), en de uitspraken van 27 november 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2113 (emplacement Emmen) en ECLI:NL:RVS:2013:2117 (emplacement Coevorden).

14. Zie o.m. ABRvS 2 mei 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW4571. In art. 3 Bevt is bepaald dat enkel in het geval dat er sprake is van nieuwvestiging van (beperkt) kwetsbare objecten aan deze AMvB moet worden getoetst.

15. Zie o.m. ABRvS 11 januari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV0555.

16. ABRvS 5 september 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX6529.

17. Zie bijv. ABRvS 5 januari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BO9778.

18. ABRvS 29 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1318, ABRvS 3 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4324 en ABRvS 9 mei 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW5258.

deert met kantoorgebouwen en hotels die bestemd zijn voor meer dan 50 personen.¹⁹

Volgens vaste rechtspraak kan een raad bij de vaststelling van een bestemmingsplan ervoor kiezen om, ter invulling van het in zoverre niet-uitputtende Bevi, beperkt kwetsbare en kwetsbare objecten nader te omschrijven.²⁰ Vanuit het oogpunt van rechtszekerheid is een afbakening van deze begrippen in een bestemmingsplan of inpassingsplan in veel gevallen ook zeer welkom. Hierbij mag evenwel, volgens dezelfde rechtspraak, geen beperking worden aangebracht op het door het Bevi voorgeschreven beschermingsregime.²¹ De uitspraken van februari en april 2015 illustreren dat het laatste geen eenvoudige opgave is voor het bevoegd gezag.

In de uitspraak van februari 2015 overwoog de Afdeling dat het in de planregels opnemen van een limitatieve opsomming in plaats van de open opsomming uit het aangehaalde artikel van het Bevi door het vervangen van het woord 'zoals' door 'te weten' niet hoeft af te doen aan het beschermingsniveau van het Bevi.²² In dit geval had de raad echter 'kwetsbare objecten' uitsluitend gedefinieerd als kantoorgebouwen en complexen, waardoor alsnog sprake is van een ontoelaatbare beperking. Het bestemmingsplan maakte het daardoor mogelijk dat binnen de veiligheidszones kwetsbare objecten zoals bedoeld in het Bevi konden worden gebouwd. Het plan stond er immers niet aan in de weg dat andere gebouwen waarin doorgaans grote aantallen personen gedurende een groot gedeelte van de dag aanwezig zijn, anders dan kantoren en complexen, binnen de veiligheidszones konden worden gebouwd.

In het bestemmingsplan waarop de tussenuitspraak van april 2015 ziet, was in de planregels aansluiting gezocht bij het aantal van 50 personen en waren onder andere de volgende objecten aangemerkt als een 'kwetsbaar object': 'c. bedrijfsgebouwen bestemd voor meer dan 50 personen (uitgaande van 1 persoon/30 m² bvo kantoor, 1 persoon/100 m² bvo bedrijfsruimte, 1 persoon/200 m² showroom en 1 persoon/1000 m² opslagruimte) én een gemiddelde personendichtheid per bedrijfsperceel groter dan 80 personen/ha (1 persoon/125 m² bvo)'. Hiermee was beoogd om extra bescherming te bieden. Deze definitie bracht echter met zich, zo overwoog de Afdeling, dat eerst sprake was van een kwetsbaar object indien was voldaan aan beide voorwaarden: een bedrijfsgebouw voor meer dan 50 personen én een gemiddelde personendichtheid per bedrijfsperceel groter dan 80 personen per hectare. Door in art. 1, lid 1.32, aanhef en onder c, van de planregels aan de personendichtheid per bedrijfsperceel een minimum te stellen werd het begrip kwetsbaar object ingeperkt ten opzichte van de definitiebepaling van art. 1, eerste lid, aanhef en onder l, aanhef

en onder c, Bevi, waardoor 'een beperking van het door het Bevi voorgeschreven beschermingsregime niet is uitgesloten'. Interessant is in onze optiek of uit deze bewoordingen mag worden afgeleid dat er ruimte bestaat voor een andersluidend oordeel van de Afdeling indien vast komt te staan dat in het concrete geval geen sprake kan zijn van een dergelijke beperking, gezien de overige inhoud van het bestemmingsplan.

4 Planregels: de borging van externe veiligheidsmaatregelen

Volgens vaste rechtspraak kan de vertaling van grens- en richtwaarden voor het plaatsgebonden risico in bestemmingsplannen op verschillende wijzen plaatsvinden en is een van de mogelijkheden het opnemen van risicocontouren in de verbeelding.²³ Een ander voorbeeld is het opnemen van een bestemming op de verbeelding in combinatie met een planregel die het realiseren van kwetsbare bestemmingen op de betreffende gronden uitsluit. Het voorgaande levert in de praktijk weinig problemen op. Weerbarstiger is, althans zo wordt dit ervaren in de praktijk, het vraagstuk of concrete externe veiligheidsmaatregelen kunnen worden geborgd door middel van een bestemmingsplan. Het betreft veelal maatregelen die onderdeel uitmaken van het advies dat het bestuur van de veiligheidsregio kan uitbrengen in het kader van de verantwoording van het groepsrisico.²⁴

Inmiddels zijn er diverse uitspraken verschenen over dit onderwerp. Hieruit volgt dat voor zover er sprake is van planologische – lees: ruimtelijk relevante – maatregelen borging door middel van een plan tot de mogelijkheden behoort. Dit is anders voor bouwtechnische maatregelen of organisatorische maatregelen. Ter illustratie wijzen wij op de uitspraken van 23 april 2014²⁵ en 20 augustus 2014.²⁶ In de zaak die leidde tot de uitspraak van 23 april 2014 werd de oriëntatiewaarde voor het groepsrisico in de bestaande situatie overschreden. Deze overschrijding nam niet toe door de in het plan voorziene woningbouw. Hieromtrent had de raad verantwoording afgelegd en de regionale brandweer had een advies uitgebracht over de bouwtechnische maatregelen die konden worden getroffen om de omvang van een ramp te beperken. Verder was in het advies ingegaan op een aantal aspecten waarmee rekening moest worden gehouden bij het bepalen van de zelfredzaamheid van personen. De Afdeling overwoog dat de raad op grond hiervan in redelijkheid had kunnen concluderen dat het groepsrisico aanvaardbaar was en dat het aspect externe veilig-

19. Zie o.m. ABRvS 11 februari 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BH2558.

20. Het zijn tevens communicerende vaten; zie art. 1, eerste lid, onder b, sub b, c, d, f, g en h, Bevi.

21. ABRvS 11 januari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV0555.

22. ABRvS 11 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:328.

23. Zie o.m. ABRvS 6 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1419, waarin de Afdeling haar uitspraak uit 2012 bevestigt (ABRvS 11 januari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV0555).

24. Art. 13, derde lid, Bevi.

25. ABRvS 22 januari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:149.

26. ABRvS 20 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3060.

heid, ondanks de inhoud van het advies van de brandweer, geen belemmering vormde voor de bouw van de nieuwe woningen. In de overwegingen schetste de Afdeling op heldere wijze waarom het merendeel van de veiligheidsmaatregelen niet kon worden geborgd in het plan:

‘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 uitpuittend 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.’

In de uitspraak van 20 augustus 2014 hield de Afdeling dezelfde lijn aan. Appellanten betoogden dat provinciale staten het advies van de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond (VRR) onvoldoende in hun afweging hebben betrokken. Volgens appellanten concludeerde de VRR in haar advies dat het groepsrisico ten gevolge van het onderhavige inpassingsplan toenam ten opzichte van de bestaande situatie en dat de beheersbaarheid, ontsluiting, bereikbaarheid en bluswatervoorziening niet voldeden. Ook was de dekking in het plangebied van het Waarschuwing- en Alarmeringssysteem (hierna: WAS) volgens de appellanten onvoldoende. Volgens appellanten was evenmin inzichtelijk gemaakt of de nooduitgangen in voldoende mate zouden aansluiten op de bestaande infrastructuur en of de voorziene bebouwing kon worden gebruikt als schuilplaats voor een incident met toxische wolken.

De Afdeling begon in de overwegingen met een weergave van de inhoud van het advies van de VRR en hetgeen in reactie hierop was vermeld in het rapport externe veiligheid, dat was opgesteld in het kader van de totstandkoming van het plan. Vervolgens overwoog de Afdeling dat appellanten de relevante conclusies uit het rapport externe veiligheid niet gemotiveerd hadden bestreden. Daarnaast besteedde de Afdeling aandacht aan de borging van de veiligheidsmaatregelen in het plan. Voor de

bluswatervoorzieningen in bouwwerken, de aanwezigheid van vluchtroutes in gebouwen en de bereikbaarheid via die routes van de openbare weg verwees de Afdeling naar de relevante voorschriften van het Bouwbesluit 2012. Voor zover het de onbebouwde omgeving betrof, haalde de Afdeling art. 3, eerste lid, onder a, Wet veiligheidsregio's aan. Ingevolge dit artikel behoren het voorkomen, beperken en bestrijden van brand, het beperken van brandgevaar, het voorkomen en beperken van ongevallen bij brand en al hetgeen daarmee verband houdt tot de brandweertzorgtaak. Het college van burgemeester en wethouders is op grond van art. 2 van die wet belast met deze taak. Tot slot overwoog de Afdeling dat het plan niet in de weg stond aan de realisering van de benodigde bluswatervoorzieningen in het plangebied en dat in het verweerschrift door provinciale staten was toegezegd dat bij de realisering van het plan zou worden gezorgd voor voldoende bluswatervoorzieningen.

De beperkte mogelijkheden om veiligheidsmaatregelen te borgen in een bestemmingsplan dwingen tot het zoeken naar alternatieven. Vaak wordt er gekozen voor het maken van afspraken tussen de betrokken partijen. Een voorbeeld hiervan zijn de ‘Werkafspraken inzake ontwikkelingen binnen de veiligheidscontouren van de haven van Rotterdam’ van juni 2015.²⁷ Deze afspraken zijn gemaakt in het kader van besluiten tot vaststelling van een veiligheidscontour ex art. 14 Bevi.²⁸ Over de verbindendheid van dergelijke afspraken, voor zover deze bijvoorbeeld zien op bouwtechnische aspecten, is voor zover ons bekend nog geen oordeel geveld door een rechter.

5 De Omgevingswet

In de inleiding constateerden wij dat met de inwerkingtreding van het Bevt de wettelijke verankering van de kern van het externe veiligheidsbeleid een feit is. Op beleidsniveau is externe veiligheid echter volop in beweging. In 2013 heeft het ministerie van Infrastructuur en Milieu het programma ‘Modernisering Omgevingsveiligheidsbeleid’ gestart. In de nota ‘Bewust omgaan met veiligheid: rode draden’ van 10 juli 2014 zijn de denkrichtingen voor de modernisering van omgevingsveiligheid uiteengezet²⁹ en zijn de beleidsvoornemens geconcretiseerd in de Nota Modernisering omgevingsveiligheid.³⁰ Centraal in de beoogde modernisering van het beleid staat het behoud van de risicobenadering. De ver-

27. De werkafspraken zijn overeengekomen tussen de gemeente Rotterdam, provincie Zuid-Holland, DCMR Milieudienst Rijnmond, Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond, Havenbedrijf Rotterdam en Deltalinqs en zijn te raadplegen via de website van Deltalinqs, <www.svz.nl>.

28. Zie voor uitspraken over dergelijke besluiten: ABRV 3 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4399 en ECLI:NL:RVS:2014:4400 (Europoort en Landtong) en ECLI:NL:RVS:2014:4405 (Maasvlakte 1 en 2).

29. Bijlage bij Kamerstukken II 2014/15, 28 663, nr. 60.

30. Bijlage bij de brief van de staatssecretaris van IenM van 18 december 2014 aan de Tweede Kamer (kenmerk IENM/BSK-2014/268067). Onderdeel van de nota is het Uitvoeringsprogramma Modernisering Omgevingsveiligheid 2015-2018.

betering 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. Een onderdeel van de Nota Modernisering omgevingsveiligheid is een bredere invulling van het beleidsdoel. De reden hiervoor is, aldus de nota, dat in de 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’. Ook zijn acties geformuleerd om te komen tot een meer transparante en bredere afweging van belangen. Hiervoor wordt aansluiting gezocht bij de toekomstige Omgevingswet (Ow).³¹

Op grond van art. 2.28, aanhef en onder b, Ow moet het Rijk instructieregels vaststellen over omgevingsplannen en projectbesluiten met het oog op het waarborgen van de veiligheid en het beschermen van de gezondheid en het milieu met betrekking tot de externe veiligheidsrisico's van opslag, productie, gebruik en vervoer van gevaarlijke stoffen. Hiermee wordt beoogd een grondslag te bieden voor de regels zoals die op dit moment zijn terug te vinden in onder andere het Bevi, Bevb en Bevt.³² In de algemene maatregel van bestuur waarin de instructieregels worden vastgelegd (Besluit kwaliteit leefomgeving, Bkl), kan worden bepaald op welke wijze zij doorwerken bij besluiten. Uit de schets van de contouren van de uitvoeringsregelgeving van de Ow³³ volgt dat bij instructieregels op het gebied van externe veiligheid in het bijzonder wordt gedacht aan een instructieregel voor het groepsrisico. Deze instructieregel zou moeten bestaan uit een gerichte, inhoudelijke opdracht aan gemeenten om specifieke aspecten van veiligheid mee te wegen bij de totstandkoming van een omgevingsplan.

De beleidskeuze om vast te houden aan de risicobenadering maakt dat de rechtspraak van de Afdeling over het Bevi, het Bevb en het Bevt haar waarde zal behouden, ook na de inwerkingtreding van de Ow. De concrete uitkomst zal worden bepaald door de inhoud van de uitvoeringsregelgeving. Zo is nog onduidelijk in hoeverre publiekrechtelijke maatwerk mogelijkheden (art. 4.5, 4.6 en 4.21 Ow) kunnen worden ingezet voor het borgen van externe veiligheidsmaatregelen, zoals hiervoor besproken. De inwerkingtreding van de Ow zal ook leiden tot nieuwe vraagstukken, waar de huidige rechtspraak geen antwoord op biedt. Er kan onder andere

worden gedacht aan de vraag hoe na het vervallen van het begrip ‘inrichting’ moet worden omgegaan met de beoordeling van meerdere ‘milieubelastende activiteiten’³⁴ met gevaarlijke stoffen. Op dit moment wordt binnen de inrichting niet aan de risiconormen getoetst. Daarnaast bepaalt het Bevi dat evenmin aan de normen voor het plaatsgebonden risico wordt getoetst ten aanzien van een naastgelegen Bevi-inrichting.³⁵ Bij risicovolle bedrijven is bovendien vaak sprake van een combinatie van transport, opslag en/of productie van gevaarlijke stoffen en de aanwezigheid van (beperkt) kwetsbare objecten, zoals kantoorfuncties. Ook dit zal onder de Ow aandacht behoeven.

Een ander punt van aandacht is het vervangen van de figuur van de uitwerkings- en wijzigingsplannen door een delegatiebevoegdheid voor omgevingsplannen (art. 2.8 Ow).³⁶ In de memorie van toelichting wordt opgemerkt dat ‘de grotere reikwijdte van de delegatiebevoegdheid en het feit dat het delegatiebesluit geen deel uitmaakt van het omgevingsplan of de verordeningen, maakt dat de jurisprudentie over artikel 3.6 Wro niet of niet zonder meer toepasbaar is op het voorgestelde artikel 2.8’. Een belangrijk gevolg van deze wijziging is dat op het tijdstip van het vaststellen van het delegatiebesluit niet hoeft te zijn aangetoond dat de gedelegeerde aanpassingen van het omgevingsplan zullen voldoen aan het wettelijk kader, ook niet in globale zin.³⁷ Dit wijkt af van de huidige praktijk³⁸ en lijkt op gespannen voet te staan met de wens om bij de ruimtelijke inrichting van een gebied juist in een zo vroeg mogelijk stadium rekening te houden met externe veiligheid. Dit geldt temeer nu dergelijke delegatiebesluiten niet appellabel zijn.

6 Conclusie

De inwerkingtreding van het Bevt op 1 april 2015 is een belangrijke, vooralsnog laatste stap geweest in de wettelijke verankering van het externe veiligheidsbeleid voor inrichtingen, buisleidingen en transportroutes. Door de ontwikkelingen op het gebied van het omgevingsveiligheidsbeleid en de komst van de Ow zal dit wettelijk kader geen lang leven beschoren zijn. Het behoud van de risicobenadering en de ‘lessons learned’ in de rechtspraak van de Afdeling zullen de pijn verzachten. Er

31. Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving. Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 2.

32. Art. 2.29 van het wetsvoorstel bevat een soortgelijke regeling voor luchthavens, maar uitsluitend voor zover het betreft de beperkingen voor de functie en het gebruik van gronden.

33. Kamerstukken II 2014/15, 33 118, nr. 18.

34. Als ‘milieubelastende activiteit’ worden in ieder geval RIE-installaties en Seveso-inrichtingen aangemerkt (art. 4.13 Ow).

35. Art. 1, tweede lid, Bevi.

36. Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 152, 403v.

37. Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 404; evenmin hoeft bij het vaststellen van het delegatiebesluit te worden ingegaan op de wijze waarop de rechtszekerheid voor belanghebbenden zal zijn geborgd in de aan te passen delen en kan, anders dan onder de Wro, delegatie afhankelijk worden gemaakt van een onzekere, toekomstige gebeurtenis.

38. Zie o.m. de uitspraken van de Afdeling van 31 oktober 2012, ECLI: NL:RVS:2012:BY1717 en 28 mei 2008, ECLI: NL:RVS:2008:BD2641. Interessant zijn in dit verband ook de uitspraken ABRvS 30 juni 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BM9710, ABRvS 11 april 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY1596 en ABRvS 4 september 2013, ECLI: NL:RVS:2013:1008.

leven echter nog steeds vragen over de toepassing van het Bevi, het Bevb en het Bevt. Dit geldt onder meer voor de in dit artikel besproken (on)mogelijkheid om uitvoering te geven aan het Bevi door middel van planregels. Na de inwerkingtreding van de Ow blijft dit een relevant onderwerp aangezien de inhoud van de instructieregels op het gebied van externe veiligheid moet worden vertaald in (omgevings)planregels. Daarnaast zal de komst van de Ow tot nieuwe vragen leiden. Bij de totstandkoming van de uitvoeringsregelgeving van de Ow zouden deze 'lessons learned'³⁹ en de nieuwe vraagstukken bijzondere aandacht moeten krijgen.

39. Hierbij denken wij bijv. ook aan het door de Afdeling geïntroduceerde 'cumulatieve groepsrisico'. Zie bijv. ABRvS 6 februari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ0797.