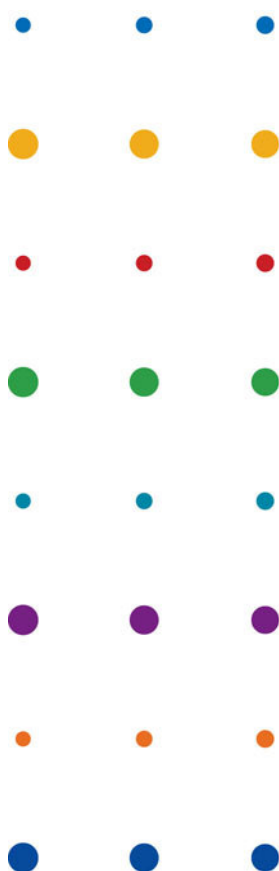


Borging maatregelen - IPO 11

Onderzoek naar de mogelijkheden voor juridische borging
van externe veiligheidsmaatregelen



II Achtergrondnotitie - geactualiseerde versie

DCMR
DCMR
maart 2011
DEFINITIEF

Borging maatregelen - IPO 11

Onderzoek naar de mogelijkheden voor juridische borging
van externe veiligheidsmaatregelen

II Achtergrondnotitie - geactualiseerde versie

dossier : CO20110117-JA
registratienummer : BA2831-101-100
versie : 2

DCMR
DCMR
maart 2011
DEFINITIEF

INHOUD	BLAD
II	1
1	1
2	1
3	1
3.1	1
3.2	1
3.3	1
3.4	1
3.5	1
3.5.1	1
3.5.2	1
4	1
4.1	1
4.2	1
4.3	1
BRONNENOVERZICHT	1
COLOFON	1

II ACHTERGRONDNOTITIE

1 DOORWERKING EN BORGING VAN EXTERNE VEILIGHEIDSNORMEN

Doorwerking van externe veiligheidsnormen

Een optimale doorwerking van het externe veiligheidsbeleid en de gegeven adviezen in de ruimtelijke plannen, is een van de cruciale pijlers voor een veiliger Nederland en het voorkomen van nieuwe ongewenste situaties op het gebied van externe veiligheid. Op grond van de (oude) Wet op de ruimtelijke ordening (hierna: WRO) was het opnemen van milieugerichte voorschriften in bestemmingsplannen niet altijd mogelijk. Tijdens de parlementaire behandeling van de (nieuwe) Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) is aangegeven dat het opnemen van milieukwaliteitsnormen in bestemmingsplannen tot de mogelijkheden behoort. De vraag is welke concrete mogelijkheden de Wro en andere wetten nu bieden om externe veiligheid gerelateerde maatregelen juridisch te borgen. Voor externe veiligheid is deze vraag zeer actueel¹: recent kwam het bij de behandeling van het Basisnet tot een motie waarin werd verzocht onderzoek te doen naar de mogelijkheden tot het stellen van nadere bouwkundige eisen vanwege de gevolgen voor de externe veiligheid van het transport van gevaarlijke stoffen².

Juridische borging van externe veiligheidsnormen

Dat externe veiligheid een onderwerp is dat bij ruimtelijke besluitvorming een rol speelt, staat vast. De beleidsontwikkeling op nationaal en Europees niveau en de jurisprudentie die naar aanleiding daarvan in Nederland in de laatste decennia is ontstaan, hebben dat laten zien. In deze notitie staat de juridische borging van externe veiligheidsmaatregelen centraal. Het gaat dan om het afdwingbaar vastleggen van externe veiligheidsnormen. De focus zal hierbij liggen op het ruimtelijk spoor zoals dit is verankerd in de Wro, in het bijzonder het bestemmingsplan. Dit plan vormt immers de kern van de ruimtelijke besluitvorming. Om deze reden is het nodig om de ruimtelijke keuzen die betrekking hebben op externe veiligheid hierin zo veel als mogelijk vast te leggen³. Deze vertaalslag is in de praktijk echter niet altijd eenvoudig te maken⁴. De vertaalslag dient op een zodanige wijze plaats te vinden, dat de 'ruimtelijke relevantie' zichtbaar wordt. Indien deze 'ruimtelijke relevantie' niet vaststaat, is borging in een ruimtelijk plan niet mogelijk. De vraag kan worden gesteld of andere wetgeving (zoals de Wet milieubeheer (hierna: Wm) of Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo)) hiertoe aanknopingspunten biedt of grenzen stelt.

¹ Zonder andere initiatieven tekort te doen, wordt op deze plaats gewezen op de bijeenkomst van de Werkgroep Borging Maatregelen van het platform Externe Veiligheid Limburg op 16 juli 2009 te Roermond.

² Kamerstukken II 2008/09, 30 373, nr. 35; in navolging van deze motie worden thans de mogelijkheden tot het stellen van aanvullende bouwkundige maatregelen in veiligheidszones en plasbrandaandachtsgebieden onderzocht.

³ Uit jurisprudentie kan worden afgeleid dat maatregelen op het gewenste tijdstip uitvoerbaar en afdwingbaar moeten zijn, zie bijvoorbeeld AbRvS, 11-02-2004, nr. 200301673/1 (Wetenschap en Technologiecentrum Watergraafsmeer; het ging hier om geluidmaatregelen) en VzRbMaastricht, 26-10-2005, nr. AWB 05 / 1850 WRO VV + AWB 05 / 1854 WRO VV + AWB 05 / 1887 WRO VV (Dag- en nachtopvang Heerlen).

⁴ Zie bijvoorbeeld Otten, F.P.J.M., 1980, Ruimtelijke ordening en milieubeheer (diss.), VUGA, Den Haag en recenter De Zeeuw, F., Puylaert, H., Werksma, H., 2009, Doorbreek de impasse, TU Delft, Delft; Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten (Commissie-Elverding), 2008, Sneller en Beter en VROM-raad, 2009, Dynamiek in gebiedsgericht milieubeleid – Ontwikkelen door herschikken, VROM-raad, Den Haag.

Naast juridische borging verdient ook de borging van (de kennis van) externe veiligheid in de (overheids)organisatie, - processen en de ruimtelijke planvormingsprocedures aandacht. Deze worden in deze notitie als een gegeven beschouwd. De primaire aandacht gaat uit naar de juridische vastlegging. Dit onderwerp wordt - na een korte beschrijving van enkele belangrijke begrippen in hoofdstuk 2 - als volgt geanalyseerd.

Grenzen aan doorwerking

In hoofdstuk 3 worden de grenzen aan de doorwerking beschreven. Deze vloeien voort uit de verschillende wettelijke kaders waarnaar doorwerking wordt beoogd. Daarnaast kunnen beperkingen voortvloeien uit algemeen rechtstatelijke beginselen zoals rechtszekerheid en rechtsgelijkheid⁵. Dit hoofdstuk vormt daarmee een voornamelijk theoretische analyse van de juridische mogelijkheden van borging van milieunormen – en met name externe veiligheidsnormen – bij gebiedsontwikkeling.

De Wro biedt goede mogelijkheden voor borging

Indirecte doorwerking van normen die zien op het plaatsgebonden risico en groepsrisico is altijd mogelijk. Voor het plaatsgebonden risico betekent dat doorgaans het aanhouden van afstanden; voor het groepsrisico het beperken van de personendichtheid door middel van het vastleggen van bebouwingspercentages, bouwvlakken en bouwhoogtes. Directe doorwerking (het opnemen van de veiligheidsnorm als zodanig in de planregels) is toegestaan, mits wordt aangetoond dat indirecte doorwerking niet tot de mogelijkheden behoort. De onderwerpen die in de planregels worden opgenomen dienen nodig te zijn vanuit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening: zij dienen 'ruimtelijk relevant' te zijn. Ontbreekt de ruimtelijke relevantie, dan zijn deze regels niet toegestaan.

Borging via de Wm is mogelijk via de omgevingsvergunning voor het oprichten of veranderen van een milieu-inrichting

Er bestaat geen gemeentelijke bevoegdheid tot het zelfstandig (vast)stellen van gemeentelijke milieukwaliteitseisen. Gemeenten zijn slechts bevoegd tot het 'doorvertalen' van rijks- of provinciale milieukwaliteitseisen binnen het kader dat door het Rijk of provincies wordt gesteld. De omgevingsvergunning voor het oprichten of veranderen van een milieu-inrichting kan slechts voorschriften bevatten, die zien op de nadelige gevolgen voor het milieu die de inrichting zelf veroorzaakt. Het is niet toegestaan in de omgevingsvergunning voorschriften op te nemen ter bescherming van die inrichting, vanwege gevolgen die een andere inrichting veroorzaakt. Daarnaast dienen de voorschriften de inrichting te betreffen en uitvoerbaar te zijn voor de drijver: hij dient de invloed te hebben op het naleven van de voorschriften.

Bouwbesluit, bouwverordening en Gebruiksbesluit zijn limitatief: aanvullende maatregelen zijn niet toegestaan

Aan de omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen kunnen geen eisen worden gesteld die verder gaan dan het Bouwbesluit 2003 aangezien dergelijke voorschriften onverbindend zijn. Afspraken in overeenkomsten waarin verder wordt gegaan dan de eisen die voortvloeien uit het Bouwbesluit 2003 zijn nietig. Aan de omgevingsvergunning voor de activiteit brandveilig gebruiken en in de bouwverordening kunnen eveneens geen eisen worden gesteld die verder gaan dan het Gebruiksbesluit (of het Bouwbesluit 2003 in voorkomende gevallen). Afspraken in overeenkomsten waarin verder wordt gegaan dan de eisen die voortvloeien uit het Gebruiksbesluit zijn wel mogelijk. Via de bouwverordening kunnen voorts eisen worden gesteld

⁵ Spaans, L.A.J., Struiksma, J., 2002a, Bestemd voor kwaliteit, VU, Amsterdam, in: VROM, 2002, Fundamentele Herziening Wet op de Ruimtelijke Ordening: Onderzoek naar aanleiding van het BRO, VROM, Den Haag, p. 40-41.

aan toegangswegen, opstel mogelijkheden en aanwezigheid van voldoende bluswatervoorzieningen. De onderwerpen die in een bouwverordening mogen worden geregeld, zijn uitputtend weergegeven in de Woningwet.

Europees recht over milieueffectrapportage kan nationale beperkingen opzij zetten

Indien een activiteit m.e.r.-plichtig is, moet het betreffende besluit (of de besluiten) voorwaarden bevatten om de nadelige gevolgen voor het milieu te voorkomen of anders zoveel mogelijk te beperken. Nationaalrechtelijke belemmeringen kunnen hiermee aan de kant worden gezet, zoals de eis van 'ruimtelijke relevantie' zoals die voortvloeit uit de Wro.

Planschade ten gevolge van maatregelen komt in beginsel voor rekening van de gemeente

Planschade vanwege een bestemmingsplan, beheersverordening of omgevingsvergunning voor het afwijken van een bestemmingsplan komt voor rekening van gemeente. Indien hogere regels – zoals algemene regels of reactieve aanwijzingen - tot opname van planologische keuzes dwingen (zoals een inpassingsplan) ligt het voor de hand dat de planschade daar terecht komt, waar die regel van afkomstig is.

Via de grondexploitatie kunnen kosten van maatregelen worden verhaald

Het staat niet op voorhand vast dat de kosten van maatregelen vanwege externe veiligheid verhaald kunnen worden in het exploitatieplan. Voor maatregelen vanwege plaatsgebonden risico ligt dit eerder voor de hand dan bij het groepsrisico. Daarnaast loopt de gemeente het risico dat zij door de macro-aftopping dure maatregelen uiteindelijk (gedeeltelijk) zelf moet bekostigen. Desondanks lijkt het exploitatieplan goede mogelijkheden te bieden, jurisprudentie op dit punt is echter niet aanwezig.

Borgingsmogelijkheden in de praktijk

Hoofdstuk 4 is op de praktijk gericht. Hierin wordt op de borgingsmogelijkheden van maatregelen die voortvloeien uit enerzijds het plaatsgebonden risico en anderzijds het groepsrisico ingegaan. Ten aanzien van de borging van de eisen die voortvloeien uit het plaatsgebonden risico wordt volstaan met een beknopte beschrijving, omdat die in eerdere studies reeds ruim de aandacht heeft gekregen. Hierbij gaat het grof gezegd om de keuze tussen directe en indirecte doorwerking en daarbij de wijze waarop de daaruit voortvloeiende afstandseis wordt vastgelegd. Het borgen van de maatregelen vanwege groepsrisico-overwegingen is weerbarstiger. Hierbij lijken de grenzen van doorwerking sneller bereikt. De meest gangbare borgingsmogelijkheden zijn hieronder weergegeven⁶.

Onderwerp	Milieu of RO	Praktijk
1. Begripsomschrijvingen	RO	Begripsomschrijvingen uit Bevi overnemen
	RO	Verwijzen naar Bevi
	RO	Kwantitatieve beperking verbinden aan omschrijving
2. Bestemmingsomschrijving	RO	Uitsluiten risicovolle inrichtingen en/of kwetsbare objecten
3. Wijze van meten	RO	
4. Risicocontour op kaart	RO	Contour op plankaart (dubbelbestemming)
5. Aanhouden afstanden	RO	Indirecte verankering: Keuzes van bestemmingen en hun onderlinge situering
6. Bereikbaarheid voor hulpdiensten	RO	Bestemmen als 'Verkeerdoeleinden'
7. Vluchtwegen	RO	Bestemmen of aanduiden op plankaart.
8. Blusvijvers	RO	Bestemmen als 'Open water'

⁶ Voor een volledig overzicht, inclusief voorbeelden en aandachtspunten, wordt verwezen naar hoofdstuk 4.

Onderwerp	Milieu of RO	Praktijk
9. <i>Personendichtheid</i>	RO	Bouwhoogtes, Bouwoppervlaktes, Bedrijvenlijsten
10. <i>Personendichtheid – connexe kantoren</i>	RO	Beperken van (beperkt) kwetsbare onderdelen van (risicovolle) bedrijven in de planregels
11. <i>Bouwkundige maatregelen (beperkt) kwetsbaar object</i>	RO	Niet toegestaan
12. <i>Installatietechnische maatregelen risicobron</i>	Milieu	Voorschriften voor de omgevingsvergunning voor het oprichten of veranderen van een milieu-inrichting
<i>Installatietechnische maatregelen (beperkt) kwetsbaar object</i>	RO	Niet toegestaan
13. <i>Communicatie</i>	Milieu	Omgevingsvergunning voor het oprichten of veranderen van een milieu-inrichting: voorschrift dat drijver moet communiceren met omgeving
14. <i>Venstertijden/ bevoorradingstijden</i>	Milieu	Omgevingsvergunning voor het oprichten of veranderen van een milieu-inrichting: toelevering van gevaarlijke stoffen wordt aan bepaalde tijden gebonden, waarbij er bij het (beperkt) kwetsbaar object geen personen aanwezig zijn
15. <i>Nadere eisen in het bestemmingsplan</i>	RO	Nadere eisen die (alsnog) worden opgelegd, maar geen ruimtelijke relevantie hebben zijn niet toegestaan.

Relatie met IPO 08 – Handreiking ‘Verantwoorde brandweer advisering’

Dit onderzoek heeft een relatie met het project IPO08 - Handreiking 'Verantwoorde brandweer advisering'. Deze handreiking heeft als doel om tot een weloverwogen brandweeradvies te komen. De handreiking geeft handvatten voor een optimale input van het brandweeradvies in de verantwoording van het groepsrisico. En beoogt de doorwerking van het advies binnen of buiten de procedure (vergunningverlening of ruimtelijk planproces) te optimaliseren. In de handreiking wordt ingegaan op vragen als: wanneer is de veiligheidsregio wettelijk adviseur? Wat verwacht het bevoegd gezag van de veiligheidsregio en wat verwacht de veiligheidsregio van het bevoegd gezag? Hoe voert de veiligheidsregio de adviestaak zo goed mogelijk uit? Hoe kan het bevoegd gezag de maatregelen voortkomend uit het advies zo goed mogelijk verankeren? De handreiking is bedoeld voor zowel opstellers (regionale brandweren, veiligheidsregio's) als ontvangers (gemeenten en provincies) van het brandweeradvies. Met deze handreiking wordt beoogd uniformiteit in de advisering te bewerkstelligen.

De handreiking heeft dus duidelijke procesmatige en inhoudelijke elementen. Met deze handreiking wordt beoogd het brandweeradvies te positioneren in de verantwoording van het groepsrisico en het in of buiten de procedure optimaal te benutten (proceselement). Hiernaast wordt beoogd, en dat is niet nieuw, uniformiteit in de advisering te bewerkstelligen en tot een wel overwogen brandweeradvies te komen (inhoudelijk element). IPO 11 kan als complementair gezien worden. Kennis van de juridische borgingsmogelijkheden kan een waardevolle bijdrage aan het (plan)proces leveren. Daarnaast is de juridische borging tevens het sluitstuk daarvan: daarmee worden de gemaakte afspraken vastgelegd.

Deze tekst is afgesloten op 22 december 2009 en op 14 maart 2011 aangepast aan de systematiek en terminologie van de Wabo, zoals deze op 1 oktober 2010 in werking trad.

2 BEGRIPPEN

Borging en doorwerking

De begrippen 'borging' en 'doorwerking' worden in deze notitie als gelijkwaardig beschouwd. Van doorwerking is sprake wanneer een milieu(kwaliteits)norm binnen een ander beleidsterrein gelding heeft - bijvoorbeeld dat van de ruimtelijke ordening. Zo kan gezegd worden dat vanuit het milieubeleid gestelde normen dóórwerken naar het bestemmingsplan. Wanneer de doorwerking heeft plaatsgevonden, is het milieubelang geborgd. Publiekrechtelijke normen kunnen immers via de inzet van het handhavingsinstrumentarium worden afgedwongen. Dit geldt ook voor het bestemmingsplan waarin milieunormen doorwerken.

Slechts wanneer de normen uit het milieubeleid worden toegepast binnen het milieubeleid zelf, is doorwerking niet aan de orde. Externe veiligheidsnormen kunnen bijvoorbeeld worden vertaald in het verbinden van voorschriften aan omgevingsvergunning voor het oprichten of veranderen van een milieu-inrichting. In dat geval kan slechts sprake zijn van 'borging'.

Zijn externe veiligheidsnormen milieukwaliteitsnormen?

Onderwerp van onderzoek is de doorwerking dan wel borging van milieu(kwaliteits)normen. Milieu(kwaliteits)normen zijn normen die een milieukwaliteit op een bepaalde plaats en tijd weergeven⁷.

Plaatsgebonden risiconormen zijn aan te duiden als milieukwaliteitsnormen. Hoewel het plaatsgebonden risico niet fysiek te bepalen is - anders dan geluid, luchtkwaliteit of stank - geeft dit een (milieu)kwaliteit op een bepaalde plaats en een bepaald tijdstip weer. Dit is dan voldoende om van een milieukwaliteitseis te spreken⁸. De afstanden die hieruit worden afgeleid, zijn daarentegen niet als milieukwaliteitsnorm aan te merken⁹. Dat de afstanden niet zelfstandig als milieukwaliteitsnorm zijn aan te merken, heeft geen ingrijpende gevolgen voor de praktijk. De Wet milieubeheer (Wm) bepaalt (in hoofdstuk 5) dat (bij AmvB¹⁰) regels kunnen worden gegeven op welke wijze uitvoering aan die milieukwaliteitsnorm wordt gegeven. Het aanhouden van afstand is als een dergelijke uitvoeringsregel te zien. Bovendien vloeit ook uit het beginsel van een goede ruimtelijke ordening (vgl. artt. 10 WRO en 3.1 Wro) voort, dat uiteindelijk afstand moet worden aangehouden tussen de risicobron en het te beschermen object.

Of (de oriëntatiewaarde van) het groepsrisico als een milieukwaliteitsnorm moet worden gezien, kan worden betwijfeld. De oriëntatiewaarde zelf geeft immers geen milieukwaliteit in strikte zin weer: het is een waarde die kenmerken van de milieukwaliteit (risico) en de daarvoor gevoelige omgeving (daadwerkelijke aanwezigheid van personen) combineert. Met name dat laatste maakt dat het groepsrisico moeilijk als milieukwaliteitsnorm kan worden aangemerkt. Ook deze waarneming heeft geen ingrijpende gevolgen voor de praktijk, omdat uit het beleid voortvloeit wat de aard en functie van de oriëntatiewaarde van het groepsrisico in de besluitvorming is en daaruit voortvloeiende maatregelen in beginsel zullen moeten worden uitgevoerd.

⁷ Zie uitgebreider Spaans, L.A.J., 2002, Milieukwaliteitsnormstelling (diss.), Bju, Den Haag, p. 27-38.

⁸ Zie in die zin ook Spaans, L.A.J., Struiksma, J., 2002b, Een riskante bestemming, in: BR 2002/3, Kluwer, Deventer, p. 204; Spaans, L.A.J., 2002, a.w., p. 318, Soer, J.H.K.C., 2007, Externe veiligheid in ruimtelijke planvorming, in: BR 2007/175, Kluwer, Deventer, p. 729 e.v., Spaans, L.A.J., Michiels, F.C.M.A., 2002, De waarde(n) van milieukwaliteitsnormen, Bju, Den Haag, p. 117-118.

⁹ Spaans, L.A.J., Michiels, F.C.M.A., 2002, a.w. p. 119, Jongma, M.P., Van der Ree, P., 2001, Veiligheidsafstanden in het omgevingsrecht, in: Driessen, P.P.J., Michiels, F.C.M.A., Molenaar, E.J. (red.), Duurzaam ruimtegebruik, Bju, Den Haag, p. 226; Soer, J.H.K.C., 2007, a.w.

¹⁰ Zie bijvoorbeeld het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi, Stb. 2004, 250) en de Circulaire Risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen (CRnvg, Stcrt. 2004, 147, p. 16v.) die bij de systematiek van het Bevi aansluit.

Maatregelen vanwege externe veiligheidsnormen

Maatregelen vloeien voort uit een externe veiligheidsnorm: het plaatsgebonden risico of het groepsrisico. De 'maatregel' bij het plaatsgebonden risico is veelal een afstandseis en (daaruit afgeleid) eisen ten aanzien van de aard en plaatsing van objecten. Bij het groepsrisico is het scala aan maatregelen diverser. Door de brede groepsrisicoverantwoording kunnen allerlei maatregelen wenselijk worden geacht. Deze kunnen bijvoorbeeld de bouwkundige of gebruikseisen, eisen aan de infrastructuur (opstelplaatsen, bereikbaarheid), bluswatervoorzieningen, of communicatie (alarmering, ontruiming, risicocommunicatie) betreffen.

3 GRENZEN AAN DE DOORWERKING

In dit hoofdstuk staan de juridisch grenzen van doorwerking centraal. Door de grenzen scherp te trekken kan worden beoordeeld welke maatregelen wel en welke niet mogelijk zijn binnen een bepaald juridisch kader passen. Achtereenvolgens komen aan de orde de Wet ruimtelijke ordening (3.1), de Wet milieubeheer (3.2), de Woningwet (3.3), M.e.r.-regeling (3.4) en de financiële onderdelen uit de Wet ruimtelijke ordening: planschade en grondexploitatie (3.5). Waar nodig zal ook op de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht worden ingegaan.

3.1 Wet op de ruimtelijke ordening / Wet ruimtelijke ordening

Indirecte doorwerking van normen voor het plaatsgebonden risico en het groepsrisico is altijd toegestaan. Voor het plaatsgebonden risico betekent dat doorgaans het aanhouden van afstanden; voor groepsrisico het beperken van de personendichtheid door middel van het vastleggen van bebouwingspercentages, bouwvlakken en bouwhoogtes. Directe doorwerking (het opnemen van de norm als zodanig in de planregels) is toegestaan, mits wordt aangetoond dat indirecte doorwerking niet tot de mogelijkheden behoort. De onderwerpen die in de planregels worden opgenomen dienen nodig te zijn vanuit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening: zij dienen 'ruimtelijk relevant' te zijn. Ontbreekt de ruimtelijke relevantie, dan zijn deze regels niet toegestaan.

Directe en indirecte doorwerking van milieukwaliteitsnormen naar ruimtelijke plannen

Bij indirecte doorwerking wordt de uit de milieukwaliteitsnorm af te leiden milieukwaliteit ruimtelijk vertaald. Bij plaatsgebonden risiconormen houdt dit in dat de daaruit af te leiden afstand wordt vastgelegd op de plankaart. Op deze wijze wordt het milieubelang (namelijk het externe veiligheidsbelang) meegenomen in de ruimtelijke belangenafweging. Door de bepaling van de regels, bouwvlakken en de onderlinge situering van functies kan afstand worden gecreëerd. In sommige gevallen kan het een toegevoegde waarde hebben de risicocontouren zelf op de plankaart op te nemen en de daarbinnen en – buiten geldende regels te stellen. Dit heeft als voordeel dat de risico's zichtbaar zijn op de plankaart. De achtergrond van de gemaakte ruimtelijke keuze is direct te achterhalen. Aan de andere kant is de rigiditeit een nadeel: de omvang van de risicocontour moet worden gekozen en er moet een flexibiliteitsbepaling worden opgenomen¹¹ om de contour aan de actuele ruimtelijke ontwikkeling aan te kunnen passen¹². Een alternatief zou zijn om de contouren weer te geven op een niet bindende 'belemmeringenkaart' in de plantoelichting¹³.

In het geval van directe doorwerking wordt de milieukwaliteitsnorm als zodanig opgenomen in het bestemmingsplan. Het belangrijkste resultaat hiervan is dat bij de verlening van de omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen via het bestemmingsplan aan die milieukwaliteitsnorm wordt getoetst. Dit heeft tot gevolg dat het limitatief imperatieve stelsel van artikel 2.10 Wabo wordt omzeild, dat eraan in de weg staat dat omgevingsvergunningen voor de activiteit bouwen aan milieukwaliteitsnormen worden getoetst¹⁴. Bezwaar tegen directe

¹¹ Van Dun, D., Haak, M., Koerselman, T., Kennes, P., Eskens, J., 2007, Naar een veilige bestemming: Handreiking verankering externe veiligheid in ruimtelijke plannen, VNG, Den Haag, p. 19.

¹² Wanneer de contour op de plankaart wordt weergegeven wordt wel van *expliciete indirecte doorwerking* gesproken; bij volledige vertaling van die afstand in de inrichting van het gebied van *impliciete indirecte doorwerking*.

¹³ Bottelberghs, P.H., Soer, J.H.K.C, Herder, J.A., Teng, C., 2007, Praktijkboek Ruimtelijke ordening en externe veiligheid, SDU, Den Haag, p. 100.

¹⁴ Zie bijvoorbeeld recent AbRvS, 22-04-2009, nr. 200803956/1.

doorwerking is dat bij de totstandkoming van het bestemmingsplan geen integrale belangafweging plaatsvindt: ten aanzien van dat milieuaspect wordt die afweging uitgesteld tot aan het moment van verlening van de omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen. De mogelijkheden die een bestemmingsplan biedt, zijn dus niet op voorhand uit dat plan af te leiden¹⁵ hetgeen de rechtszekerheid niet ten goede komt.

Over de juridische toelaatbaarheid en wenselijkheid van directe doorwerking lopen de meningen uiteen. De Memorie van Toelichting bij hoofdstuk 5 van de Wm (Milieukwaliteitseisen) noemt de mogelijkheid van directe doorwerking¹⁶. De Kroon accepteerde directe doorwerking lange tijd niet¹⁷. Directe doorwerking kan echter in veel gevallen een vangnetfunctie vervullen, wanneer volledige ruimtelijke vertaling niet mogelijk is¹⁸. Het bezwaar ten aanzien van de rechtszekerheid blijft bestaan¹⁹. Uit recentere jurisprudentie van de Afdeling is echter af te leiden dat directe doorwerking wel wordt toegestaan²⁰. Deze jurisprudentie moet zodanig worden uitgelegd dat directe doorwerking toelaatbaar wordt geacht indien daar gegronde redenen toe zijn. In ieder geval zal moeten worden aangetoond dat indirecte doorwerking niet mogelijk is en het gebrek aan rechtszekerheid wordt gecompenseerd door de bescherming van het belang dat de direct doorwerkende norm beoogt te beschermen.

Doorwerking van het groepsrisico: personendichtheid

Alhoewel het groepsrisico in strikte zin, althans de oriëntatiewaarde, geen milieukwaliteitsnorm is, kan deze wel doorwerken naar de ruimtelijke ordening. De oriëntatiewaarde is afhankelijk van de personendichtheid in het gebied en de risico's die door de verschillende bronnen worden veroorzaakt. Doorwerking vindt veelal plaats door de verankering van deze personendichtheid in het bestemmingsplan.

Via het gebruik van (planologische) kengetallen²¹ – aanwezigheidsgegevens en bezettingsgraden – kan de personendichtheid per object of hectare worden beperkt. Daarnaast kan ervoor worden gekozen om een waarde voor de maximale personendichtheid als zodanig op te nemen in het bestemmingsplan, door bijvoorbeeld te bepalen dat binnen een bepaalde bestemming maximaal 10 personen per hectare mogen verblijven. Dit kan als een soort 'directe doorwerking' worden gezien. Juridisch lijkt deze vorm van normstelling toelaatbaar²². De vraag blijft of dit wenselijk is²³. Gelet op de handhaafbaarheid kan de vraag worden gesteld wie moet worden aangesproken als 11 personen binnen die bestemming aanwezig zijn, indien deze over verschillende percelen of objecten (bedrijven) zijn verspreid.

¹⁵ Soer, J.H.K.C., 2006, Externe veiligheid en Ruimtelijke Ordening, in: RO Totaal 2006-5, Kluwer, Deventer, p. 84-87, Spaans, L.A.J., Struiksmā, J., 2002a, a.w. p. 18, 21-22.

¹⁶ Kamerstukken II 1988/89, 21 163, nr. 3, p. 50.

¹⁷ KB, 10-03-1979, BR 1979, 419 (Maasvlakte), KB, 17-12-1987, AB 1988, 388 (Hefshuizen).

¹⁸ Zie ook Spaans, L.A.J., 2002, a.w. p. 244-245; Spaans, L.A.J., Struiksmā, J., 2002a, a.w., p. 33-39; Spaans, L.A.J., Michiels, F.C.M.A., 2002, a.w., p. 134.

¹⁹ Spaans, L.A.J., 2002, a.w., p. 236.

²⁰ AbRvS, 25-06-2003, nr. 200205329/1 (Heerhugowaard), AbRvS, 07-08-2002, nr. 200103513/1 (Middelharnis), AbRvS, 24-06-2002, nr. 200104384/1 (Schouwen Duiveland), AbRvS, 19-12-2001, nr. 200103469/1 (Rijksweg 1 – Hengelo), zie ook: Van Geest, H.J.A.M., 2001, Ruimtelijke ordening en milieubeheer: it takes two to tango, in: Oosting, M., Van Geest, H.J.A.M., Robesin, M.A., Omgaan met risico's in het milieu- en ruimtelijke ordeningsrecht, BJu, Den Haag, p. 53.

²¹ Bijvoorbeeld uit de publicatiereeks gevaarlijke stoffen PGS 1 of 3 (voorheen CPR 16 of /18) beschikbaar via www.vrom.nl of de Handreiking verantwoordingsplicht groepsrisico (VROM, 2007) beschikbaar via www.groepsrisico.nl.

²² De Bruin, M.K., Eskens, J., 2006, Uitvoering Besluit externe veiligheid inrichtingen: bestemmingsplanproof?, in: Milieu & Recht, 2006/6, p. 360-361.

²³ Bottelberghs, P.H., Soer, J.H.K.C., Herder, J.A., Teng, C., 2007, a.w., p. 102-103

Goede ruimtelijke ordening

Per 1 juli 2008 is de Wro in werking getreden, die de WRO vervangt. De verwachting was dat de Wro meer mogelijkheden zou bieden voor de directe doorwerking van milieukwaliteitsnormen. Uit de wettekst is dit echter niet af te leiden (zie ook hierna onder 3.2). De centrale norm 'goede ruimtelijke ordening' is ongewijzigd gebleven²⁴ en het (nieuwe) Besluit ruimtelijke ordening²⁵ (hierna: Bro) bevat geen nadere operationalisering. Voor de praktijk heeft dit weinig gevolgen nu doorgaans de regeling die de milieukwaliteitsnormen bevat zelf deze regels bevat²⁶.

Randvoorwaarde is wel dat hetgeen in een bestemmingsplan wordt geregeld een ruimtelijke relevantie moet hebben²⁷. Wat hieronder moet worden verstaan is niet op voorhand duidelijk. Illustratief is een zaak waarin het diesel-auto's werd verboden om gebruik te maken van een parkeergarage in verband met de eisen op het gebied van luchtkwaliteit²⁸:

"De voorzieningenrechter stelt vast dat het gunstig effect van het pakket maatregelen, zoals dat door het college van burgemeester en wethouders [...] is voorzien, in belangrijke mate steunt op het weren van dieselauto's uit de te realiseren parkeergarage. De vraag is echter aan de orde of artikel 19 van de WRO ruimte biedt voor het opnemen van een daartoe strekkende voorwaarde. Uit artikel 19a, eerste lid, in samenhang met artikel 15, derde lid, van de WRO volgt immers dat slechts het opnemen van planologisch relevante voorwaarden is toegestaan. De voorzieningenrechter ziet niet in dat daarvan in dit geval sprake is."

Het Bro bevat in artikel 3.1.1 tot en met 3.1.7 bepalingen over de inhoud van een bestemmingsplan. Van belang is met name artikel 3.1.6, tweede lid, Bro dat eist dat in de toelichting wordt aangegeven op welke wijze milieukwaliteitseisen (zoals bedoeld in hoofdstuk 5 Wm) bij de totstandkoming van het plan zijn betrokken.

3.2 Wet milieubeheer

Er bestaat geen gemeentelijke bevoegdheid tot het zelfstandig (vast)stellen van gemeentelijke milieukwaliteitseisen. Gemeenten zijn slechts bevoegd tot het 'doorvertalen' van rijks - of provinciale milieukwaliteitseisen, binnen het kader dat door het Rijk of provincies wordt gesteld. De omgevingsvergunning voor het oprichten of wijzigen van een milieu-inrichting kan slechts voorschriften bevatten, die zien op de nadelige gevolgen voor het milieu die de inrichting zelf veroorzaakt. Het is niet toegestaan in de omgevingsvergunning voorschriften op te nemen ter bescherming van die inrichting, vanwege gevolgen die een andere inrichting veroorzaakt. Daarnaast dienen de voorschriften de inrichting te betreffen en uitvoerbaar voor de drijver: hij dient de invloed te hebben op het naleven van de voorschriften.

²⁴ Spaans, L.A.J., 2002, a.w., p. 306-307; Spaans, L.A.J., Struiksma, J., 2002a, a.w., p. 12; Kamerstukken II 2002/03, 28 916, nr. 3, p. 21-23

²⁵ Stb. 2008, 145

²⁶ Spaans, L.A.J., Struiksma, J., 2002a, a.w., p. 49-51; de Woningwet bevat overigens wel een regeling in artikel 44 Ww die verplicht bouwvergunningen aan milieukwaliteitsnormen te toetsen, indien het bestemmingsplan niet (tijdig) aan die normen is aangepast. De betreffende AmvB waarin die milieukwaliteitsnormen zijn gesteld, dient dit expliciet te bepalen.

²⁷ Kamerstukken II 2002/03, 28 916, nr. 3, p. 22

²⁸ VzRb Dordrecht, 22-07-2005, nr. AWB 05/670, 05/671, 05/672, 05/687

Milieukwaliteitseisen in de Wet milieubeheer

Hoofdstuk 5 Wm bevat een regeling die het voor het Rijk en provincies mogelijk maakt milieukwaliteitseisen te stellen. Deze bevoegdheid komt toe aan de Kroon (AmvB), de Minister (Ministeriële regelingen) en provinciale staten (provinciale milieuverordeningen). Gemeenten hebben dus geen zelfstandige bevoegdheid om milieukwaliteitseisen te stellen. Gemeenten zijn gehouden om de door het Rijk en provincies gestelde milieukwaliteitseisen toe te passen op de wijze zoals dat is de betreffende AmvB, ministeriële regeling of provinciale milieuverordening is aangegeven²⁹. Indien door het Rijk milieukwaliteitseisen zijn vastgesteld, is er voor de provincie slechts ruimte om deze aan te vullen of aan te scherpen, indien de rijksregeling dat mogelijk maakt³⁰.

Zoals hiervoor in paragraaf 3.1 is aangegeven, is bij de parlementaire behandeling van de Wro aangegeven dat deze wet meer mogelijkheden zou bieden tot het opnemen van milieukwaliteitseisen in ruimtelijke plannen. De wettekst zelf en de Memorie van toelichting³¹ zijn hier allerm minst helder over. De vraag is of de Wro een gemeentelijke bevoegdheid bevat tot het stellen van milieukwaliteitsnormen in het bestemmingsplan. Gelet op hoofdstuk 5 Wm zou het antwoord ontkennend moeten luiden, voor zover dit het zelfstandig stellen van gemeentelijke milieukwaliteitseisen betreft.

Volgens de Memorie van toelichting zouden de gemeentelijke regels alleen betrekking kunnen hebben op bronnen binnen het bestemmingsplangebied die effecten hebben binnen het bestemmingsplangebied. Voorts zullen die kwaliteitseisen en gebruiksbepalingen uiteindelijk altijd op de een of andere wijze moeten kunnen worden vertaald in ruimtelijke maatregelen en regels die passen binnen het bestemmingsplan³².

Bij deze beperking zijn vraagtekens te zetten. Het is niet in te zien waarom niet in een bestemmingsplan een woonwijk mogelijk zou kunnen worden gemaakt, mits voldaan wordt aan milieukwaliteitseisen die samenhangen met een industriegebied dat op enige afstand van het plangebied ligt. Dit is lijn met constante jurisprudentie van de Afdeling en de 'goede ruimtelijke ordening'. Herhaald wordt, dat deze mogelijkheid wordt ingeperkt door de regeling waarin de milieukwaliteitseisen zijn vervat (bijvoorbeeld het Bevi)³³.

De omgevingsvergunning voor het oprichten of wijzigen van een milieu-inrichting

Externe veiligheidsnormen kunnen eveneens worden geborgd in een omgevingsvergunning voor het oprichten of wijzigen van een milieu-inrichting. Deze kunnen dan de vorm krijgen van voorschriften die aan de omgevingsvergunning kunnen worden verbonden³⁴. Via deze wijze van borging kan alleen de risicobron worden genormeerd omdat (beperkt) kwetsbare objecten doorgaans niet zijn aan te merken als inrichting. Mocht dat wel het geval zijn, dan zijn aan deze vergunning geen voorschriften te verbinden ter bescherming van dat object/die inrichting. De omgevingsvergunning ziet slechts op het voorkomen dan wel zoveel mogelijk beperken van de nadelige gevolgen voor het milieu die de inrichting zelf veroorzaakt. Het is dus niet toegestaan

²⁹ Boeve, M.N., Koeman, N.S.J., 2005a, Milieukwaliteitsnormen in het bestemmingsplan onder de nieuwe Wro, in: Milieu & Recht 2005/7, p. 415-419; Boeve, M.N., Koeman, N.S.J., 2005b, Gemeentelijke milieukwaliteitsnormen in het bestemmingsplan, UvA-CvM, Amsterdam.

³⁰ Spaans, L.A.J., 2002, a.w., p. 129.

³¹ Kamerstukken II 2002/03, 28 916, nr. 3, p. 21-23.

³² Kamerstukken II 2002/03, 28 916, nr. 3, p. 22.

³³ Boeve, M.N., Koeman, N.S.J., 2005a, a.w., p. 417.

³⁴ Jongma, M.P., 2002, De milieuvergunning (diss.), Kluwer, Deventer.

aan de omgevingsvergunning voorschriften te verbinden ter bescherming van het (beperkt) kwetsbare karakter van die inrichting zelf³⁵.

Uit het feit dat de voorschriften gericht zijn tot de drijver van de inrichting, vloeit een aantal beperkingen voort. Zo is het niet toegestaan voorschriften op te nemen waarop de drijver geen invloed heeft. Voorschriften die enkel kunnen worden nageleefd met de medewerking van derden of die afhankelijk zijn van onzekere externe factoren zijn niet toegestaan³⁶.

Wat wel is toegestaan – en ook noodzakelijk om de nadelige gevolgen voor het milieu zoveel mogelijk te voorkomen dan wel te beperken - is het opnemen van zodanige voorschriften, dat daarmee de uitgangspunten voor het vaststellen of berekenen van het plaatsgebonden risico worden vastgelegd.

3.3 Woningwet

Aan de omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen kunnen geen voorschriften worden verbonden die verder gaan dan het Bouwbesluit 2003. Dergelijke voorschriften zijn onverbindend. Afspraken in overeenkomsten die verder gaan dan de eisen die voortvloeien uit het Bouwbesluit 2003 zijn nietig. Aan de omgevingsvergunning voor brandveilig gebruik en in de bouwverordening kunnen eveneens geen eisen worden gesteld die verder gaan dan het Gebruiksbesluit. Afspraken in overeenkomsten waarin verder wordt gegaan dan de eisen die voortvloeien uit het Gebruiksbesluit zijn wel mogelijk. Via de bouwverordening kunnen eisen worden gesteld aan toegangswegen, opstel mogelijkheden en aanwezigheid van voldoende bluswatervoorzieningen. De onderwerpen die in een bouwverordening mogen worden geregeld, zijn uitputtend weergegeven in de Woningwet.

De omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen

De mogelijkheid om (aanvullende) beperkingen en voorschriften aan de omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen te verbinden wordt begrensd door de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo).

Op grond van artikel 2.22 Wabo kunnen aan een omgevingsvergunning voorschriften worden verbonden. Deze voorschriften moeten nodig zijn met het oog op het belang dat voor de betrokken activiteit is aangegeven in het toetsingskader voor die activiteit. Met deze regeling is niet beoogd een wijziging te brengen ten opzichte van de situatie zoals deze voor inwerkingtreding van de Wabo gold - in dit geval art. 56 Woningwet. In feite regelt dit artikel het verbod van détournement de pouvoir, met die aanvulling dat het moet gaan om eisen waaraan het bouwwerk moet voldoen³⁷. Een illustratie van het voorgaande biedt de volgende uitspraak³⁸.

Burgemeester en wethouders hebben aan een bouwvergunning (nu: omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen) voor een kantoorgebouw de voorwaarde verbonden dat in het op te richten bouwwerk niet meer dan 50 personen werkzaam mogen zijn. Deze voorwaarde was erop gericht om te voorkomen dat het naastgelegen perceel aanwezige LPG-vulpunt na verwezenlijking van het bouwplan zal zijn gevestigd op een afstand van minder dan 80 meter

³⁵ Dit is iets anders dan het stellen van voorschriften in de milieuvergunning ter voorkoming van domino-effecten vanwege een calamiteit bij een naburige inrichting. Ook in dat geval wordt de inrichting immers gezien als risicobron en niet als (beperkt) kwetsbaar object.

³⁶ zie voor 'standaardvoorschriften' ook het IPO project Kaderstelling vergunningverlening, op www.infomil.nl

³⁷ Van den Berg, M.A.M.C., Bregman, A.G., Chao-Duvis, M.A.B., (red.), 2007, Bouwrecht in kort bestek, zesde druk, Kluwer, Deventer, p. 80

³⁸ AbRvS, 18-12-2002, nr. 200200767/1; ook een voorwaarde die ziet op de bereikbaarheid van winkels kan niet op grond van artikel 56 aan de bouwvergunning verbonden worden, AbRvS, 19-11-2003, nr. 200302401/1

van een kantoor dat is bestemd voor meer dan 50 personen. Dit zou in strijd zijn met het (destijds geldende) Besluit LPG-tankstations milieubeheer. De Afdeling keurt dit voorschrift niet goed:

“ Ingevolge artikel 56, derde lid, van de Woningwet mogen burgemeester en wethouders aan de bouwvergunning – voor zover hier van belang – slechts voorwaarden verbinden ter bescherming van de belangen, ten behoeve waarvan de voorschriften strekken krachtens welke de vergunning wordt verleend en waaraan het bouwwerk, waarop de aanvraag betrekking heeft, moet voldoen. Het LPG-Besluit bevat geen voorschriften krachtens welke de bouwvergunning is verleend en waaraan het bouwplan moet voldoen, zodat een voorwaarde ter bescherming van de in het LPG-Besluit besloten belangen niet in het kader van dit artikellid kan worden gesteld.”

Vanwege het uitputtende karakter van het Bouwbesluit 2003 is het evenmin mogelijk om voorwaarden te stellen die onderwerpen betreffen die hierin al zijn geregeld. Er zijn twee mogelijkheden om af te wijken van de voorschriften uit het Bouwbesluit 2003. Dit betreft allereerst het beroep op de ‘gelijkwaardigheidsbepalingen’, waarbij de gelijkwaardigheid met de prestatie-eisen in het Bouwbesluit 2003 moet worden aangetoond. De andere mogelijkheid betreft een door de Minister van Wonen, Werken en Integratie (hierna: WWI, thans: I&M) te verlenen vrijstelling, in het kader van de toepassing van experimentele bouwmogelijkheden of – technieken³⁹.

Evenmin mag de gemeente in de bouwverordening aanvullende bouwtechnische eisen stellen, nu in artikel 8 Woningwet limitatief is opgesomd welke onderwerpen in de bouwverordening mogen worden geregeld. Deze mogelijkheid heeft de gemeente wel in een aanvullende autonome verordening op grond van artikel 149 Gemeentewet. Deze mogelijkheid is in artikel 121 Woningwet niet beperkt⁴⁰. Hierbij geldt uiteraard dat deze verordening het Bouwbesluit 2003 niet mag doorkruisen. Daarnaast vormt strijd met deze verordening geen weigeringsgrond voor de omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen nu deze niet is genoemd in artikel 2.10 Wabo. Naleving van deze verordening zal dus met het reguliere handhavingsinstrumentarium moeten worden afgedwongen.

De mogelijkheden van deze verordening worden beperkt door de Gemeentewet. Dit betekent dat:

- er een (territoriale) relatie dient te bestaan tussen de gemeente en de persoon of zaak waarop het aanvullende voorschrift betrekking heeft;
- het voorschrift betrekking moet hebben op het algemeen gemeentelijk belang en mag geen bijzondere belangen van ingezetenen betreffen. Met andere woorden er moet sprake zijn van een rechtstreeks gemeentelijk belang;
- het voorschrift geen onderwerpen van rijks- of provinciaal belang mag betreffen, aanwijzingen hiervoor zijn:
 - o of de rijkswetgever zelf in een regeling heeft voorzien;
 - o of de rijkswetgever de bedoeling heeft gehad in een uitputtende regeling te voorzien;
 - o het motief om iets wel of juist niet te regelen;
- het voorschrift betrekking moet hebben op alle bouwwerken.⁴¹

³⁹ Van den Berg, M.A.M.C., Bregman, A.G., Chao-Duvis, M.A.B., (red.), 2007, a.w., p. 112.

⁴⁰ Van Zundert, J.W. (red.), Fortgens, A. Ch., Moesker, H.C.W.M., Nijmeijer, A.G.A., 2008, Tekst & Commentaar Ruimtelijke bestuursrecht, Kluwer, Deventer, vijfde druk, p. 418; VROM, 2005, Praktijkboek Bouwbesluit 2003, VROM, Den Haag, p. 25.

⁴¹ Van Zundert, J.W. (red.), Fortgens, A. Ch., Moesker, H.C.W.M., Nijmeijer, A.G.A., 2008, a.w., p. 645; zie uitgebreider: Dölle, A.H.M., Elzinga, D.J., 2004, Handboek van het Nederlands gemeenterecht, Kluwer, Deventer, derde druk, p. 171 v.

Opgemerkt moet worden dat geen toepassing van de gemeentelijke autonome verordening bekend is vanwege bouwtechnische eisen.

Gelet op bovenstaande beperkingen lijken de mogelijkheden (zeer)beperkt om vanuit externe veiligheidsperspectief aanvullende bouwkundige maatregelen te kunnen eisen. Recent nog oordeelde de rechtbank Den Bosch dat een aanvullende bevoegdheid van gemeenten ten aanzien van bij of krachtens het Bouwbesluit gegeven voorschriften uitgesloten is en de voorschriften uit het Bouwbesluit publiekrechtelijk gezien maximumvoorschriften zijn⁴². In deze zaak ging het om eisen ten aanzien van de brandwerendheid van gevels. Vanwege strijdigheid met het Bouwbesluit vernietigt de rechtbank dit voorschrift.

Via de Wet geluidhinder is het wel mogelijk om (aanvullende) bouwkundige maatregelen te eisen, ter beperking van de geluidsbelasting in de woning. De Wet geluidhinder en het Besluit geluidhinder (Bgh) bevatten hiertoe mogelijkheden⁴³. Eigenaren en bewoners zijn verplicht om aan het treffen van dergelijke maatregelen mee te werken (zie art. 6.1-6.10 Bgh). Deze maatregelen vloeien echter direct voort uit de verplichting om aan de grenswaarden voor de binnenwaarde te voldoen. De effectiviteit van een maatregel is via een berekening objectief te bepalen.

Het via de privaatrechtelijke weg uitbreiden van de onderwerpen uit het Bouwbesluit 2003, is in artikel 122 Woningwet uitgesloten⁴⁴. Bepalingen uit overeenkomsten die onderwerpen uit het Bouwbesluit 2003 regelen zijn derhalve nietig.

De bouwverordening en het Gebruiksbesluit

De Woningwet verplicht gemeenten een bouwverordening te maken, en daarin de in artikel 8 van die wet genoemde voorschriften te regelen. Deze onderwerpen zijn limitatief: het is niet toegestaan dat gemeenten in hun bouwverordening aanvullende onderwerpen regelen. Bovendien is de gemeente verplicht in de bouwverordening voorschriften op te nemen omtrent de brandveiligheid.

In de Model-bouwverordening zijn bijvoorbeeld regels opgenomen voor de bereikbaarheid van gebouwen en over bluswatervoorzieningen (art 2.5.3 voor nieuwbouw en art 5.1.2. voor bestaande bouw). Er worden eisen gesteld aan de afmetingen van de toegangswegen en opstelplaatsen en er dienen voldoende bluswatervoorzieningen aanwezig te zijn:

“Bij afwezigheid van een toereikende openbare bluswatervoorziening moet worden zorg gedragen voor een doeltreffende niet-openbare bluswatervoorziening.”

Voorbeelden van bluswatervoorzieningen zijn i) aansluiting op het distributienet van de drinkwaterleiding, ii) aansluiting op een leidingnet voor water, geen drinkwater zijnde, iii) speciaal gegraven blusvijver, iv) ander oppervlaktewater, v) waterput of bron.

Per 1 november 2008 is het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken (hierna: Gebruiksbesluit)⁴⁵ in werking getreden⁴⁶. Het Gebruiksbesluit is bedoeld ter uniformering van de gemeentelijke

⁴² RbDen Bosch, 31-12-2008, nr. AWB 08/3762, m.n. r.o. 6 en 18; de rechtbank verwijst naar AbRvS, 24-09-2008, nr. 200801673/1, AbRvS, 11-10-2006, nr. 200508575/1, en Kamerstukken II 1986/87, 20 066, nr. 3, p. 5.

⁴³ Zie o.a. art. 111a Wgh.

⁴⁴ Van Zundert, J.W. (red.), Fortgens, A. Ch., Moesker, H.C.W.M., Nijmeijer, A.G.A., 2008, a.w., p. 646-647.

bouwverordeningen⁴⁷. Deze verordeningen dienen binnen één jaar na de inwerkingtreding van het Gebruiksbesluit met de regels hieruit in overeenstemming te worden gebracht. Voor zover dat niet is gebeurd werken de regels uit het Gebruiksbesluit rechtstreeks en blijven hiermee strijdige regels uit de bouwverordening buiten toepassing.

De voorschriften uit het Gebruiksbesluit zijn uitputtend bedoeld. In combinatie met het limitatieve karakter, ontstaat een situatie die overeenkomt met die onder het Bouwbesluit 2003. Het is gemeenten niet toegestaan afwijkende of aanvullende regels te stellen in hun bouwverordening of de omgevingsvergunning voor het brandveilig gebruiken.

Overeenkomstig de mogelijkheden naast het Bouwbesluit 2003, heeft de gemeente deze mogelijkheid wel in een aanvullende autonome verordening op grond van artikel 149 Gemeentewet In artikel 121 Woningwet is deze mogelijkheid namelijk niet beperkt⁴⁸. Hierbij geldt uiteraard eveneens dat deze verordening het Gebruiksbesluit niet mag doorkruisen. Tenslotte vormt ook strijd met deze verordening geen weigeringsgrond voor de omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen nu deze niet is genoemd in artikel 2.10 Wabo. Dit betekent dat naleving met het reguliere handhavingsinstrumentarium moet worden afgedwongen. De mogelijkheden van deze verordening worden beperkt door de Gemeentewet. Dit betekent dat:

- er een (territoriale) relatie dient te bestaan tussen de gemeente en de persoon of zaak waarop het aanvullende voorschrift betrekking heeft
- het voorschrift moet betrekking hebben op algemeen gemeentelijk belang en mag geen bijzondere belangen van ingezetenen betreffen, m.a.w. er moet sprake zijn van een rechtstreeks gemeentelijk belang,
- het voorschrift mag geen onderwerpen van rijks - of provinciaal belang betreffen, aanwijzingen hiervoor zijn:
 - o of de rijkswetgever zelf in een regeling heeft voorzien;
 - o of de rijkswetgever de bedoeling heeft gehad in een uitputtende regeling te voorzien;
 - o het motief om iets wel of juist niet te regelen;
- het voorschrift moet betrekking hebben op alle bouwwerken.⁴⁹

Opgemerkt moet worden dat geen toepassing van de gemeentelijke autonome verordening bekend is vanwege gebruiks- of brandveiligheidseisen.

Het via privaatrechtelijke weg uitbreiden van de onderwerpen uit het Gebruiksbesluit, is niet in artikel 122 Woningwet uitgesloten. Hiermee lijkt het dus mogelijk ten aanzien van deze onderwerpen nadere of aanvullende privaatrechtelijke afspraken te maken.

3.4 Europees recht – milieueffectrapportage

Indien een activiteit 'm.e.r.-plichtig' is, dan moet het betreffende besluit (of de besluiten) voorwaarden bevatten om de nadelige gevolgen voor het milieu te voorkomen of anders zoveel

⁴⁵ Stb. 2008, 327.

⁴⁶ Stb. 2008, 373.

⁴⁷ Voorheen vond uniformering de facto plaats doordat veel gemeente de Model-bouwverordening (MBV) van de VNG één op één overnamen. Bij de totstandkoming van het gebruiksbesluit werd een beleidsneutrale overgang ten aanzien van de situatie onder de MBV beoogd.

⁴⁸ Van Zundert, J.W. (red.), Fortgens, A. Ch., Moesker, H.C.W.M., Nijmeijer, A.G.A., 2008, a.w., p. 418; VROM, 2005, a.w., p. 25

⁴⁹ Van Zundert, J.W. (red.), Fortgens, A. Ch., Moesker, H.C.W.M., Nijmeijer, A.G.A., 2008, a.w., p. 645; zie uitbreider: zie uitbreider: Dölle, A.H.M., Elzinga, D.J., 2004, a.w., p. 171 v.

mogelijk te beperken. Nationaalrechtelijke belemmeringen kunnen hiermee aan de kant worden gezet, zoals de eis van 'ruimtelijke relevantie' zoals die voortvloeit uit de Wro.

Richtlijn voor strategische milieubeoordeling

In Nederland zijn bepaalde in het Besluit MER aangewezen activiteiten m.e.r.- (beoordelings)plichtig. Deze m.e.r.- (beoordelings)plicht houdt in dat m.e.r. (het proces van milieueffectrapportage) ervoor zorgt dat er, voordat er een beslissing wordt genomen, voldoende informatie aanwezig is dat een samenhangend beeld geeft van de gevolgen van een voorgenomen activiteit voor het milieu. In dit verband is het relevant te weten dat Nederland de richtlijn voor strategisch milieubeoordeling (smb-richtlijn) heeft geïmplementeerd. Nederland is door de Commissie van de Europese Unie in gebreke gesteld wegens het onvoldoende verzekeren 'dat de resultaten en raadplegingen en de inhoud van de milieubeoordeling in het kader van de besluitvorming in aanmerking moet worden genomen'. Omdat in Nederland voor projecten verschillende deelvergunningen worden afgegeven waarbij bij elke vergunning rekening moet worden gehouden met de milieubeoordeling, is het niet onaannemelijk dat er vergunningen worden afgegeven die met elkaar strijdig zijn. Daarmee waren volgens de Commissie de uitkomsten uit de milieubeoordeling niet in alle projecten voldoende verzekerd.⁵⁰

Aanpassing Wet milieubeheer: verruimde beslissingsbevoegdheid

De bovenstaande ingebrekestelling heeft tot gevolg gehad dat artikel 7.35, derde lid, Wm is gewijzigd zodat dit lid sinds 12 oktober 2005 betrekking heeft op alle m.e.r.-plichtige besluiten⁵¹. Thans is het zo dat in m.e.r.-plichtige besluiten naast de door de desbetreffende wet toegestane voorwaarden, voorschriften en beperkingen tevens *alle andere voorwaarden en beperkingen* kunnen worden opgenomen die nodig zijn ter bescherming van het milieu. Het bevoegd gezag kan overigens ook beslissen dat het geen besluit neemt, waardoor de betreffende activiteit geen doorgang kan vinden indien er bij doorgang ontoelaatbaar negatieve gevolgen voor het milieu ontstaan. De resultaten uit een MER, opgesteld voor een m.e.r.-plichtig besluit, dienen in aanmerking te worden genomen in het kader van de vergunningprocedure(s) waarvoor het MER is opgesteld.

Op het eerste gezicht lijkt de bovengenoemde wijziging geen grote gevolgen met zich mee te brengen. De verruimde beslissingsbevoegdheid van artikel 7.35, derde lid, Wm heeft echter tot gevolg dat mogelijk lijkt dat in een bestemmingsplan allerhande verplichtingen worden opgenomen betreffende het beheer van een eenmaal in dat plan voorziene gerealiseerde activiteit die normaliter buiten de reikwijdte van de Wro zouden vallen, omdat de ruimtelijke relevantie niet vaststaat⁵². Deze verruimde beslissingsbevoegdheid is echter alleen aan de orde indien een m.e.r.-plichtige activiteit mogelijk wordt gemaakt door *één* m.e.r.-plichtig besluit.

Jurisprudentie inzake de verruimde beslissingsbevoegdheid

De impact van de wijziging van artikel 7.35, derde lid, Wm, wordt geïllustreerd in de uitspraak inzake de vaststelling van bestemmingsplan 'bedrijventerrein Linderveld' door de gemeente Deventer. De Afdeling heeft op 22 maart 2006 uitspraak gedaan inzake het bestemmingsplan Linderveld, wat heel wat losgemaakte in de m.e.r.-praktijk. In het bestemmingsplan Linderveld werd een nieuw bedrijventerrein voorzien waarvoor een inrichtings-MER werd vervaardigd. De gemeenteraad van Deventer had bij de bestemmingsplantoelichting als bijlage een matrix opgenomen met daarin de door hen noodzakelijk geachte uit de MER voortvloeiende

⁵⁰ Richtlijn 2001/42/EG, Pb L 197/30.

⁵¹ Wet van 15 september 2005 tot wijziging van de Wet milieubeheer, Stb. 2005, 447.

⁵² Kamerstukken II 2004/05, 30 046, nr. 3, p. 7

maatregelen. De desbetreffende maatregelen zouden worden opgenomen in grotendeels nog op te stellen plannen zoals het beeldkwaliteitsplan, het waterplan, de energievisie, het inrichtingsplan en het beheersplan. Daarmee koos de Deventer gemeenteraad ervoor om veel uit de MER voortvloeiende maatregelen niet te reguleren in het bestemmingsplan Linderveld. De Afdeling concludeerde echter dat 'de gemeenteraad ten onrechte heeft nagelaten te onderzoeken of en in hoeverre er gebruik kon worden gemaakt van de mogelijkheden die de WRO (oud) bood om de voorgeschreven maatregelen uit het MER te verzekeren'. Artikel 10 WRO (oud) bood, aldus de Afdeling, in dit geval de mogelijkheid om tenminste een deel van de noodzakelijk geachte maatregelen uit het MER die niet dwingendrechtelijk in het plan zijn voorgeschreven, als voorwaardelijke verplichtingen in het plan op te nemen⁵³. Uit de uitspraak Linderveld kan namelijk worden afgeleid dat wanneer bepaalde informatie uit het besluit-MER volgens het bevoegd gezag noodzaakt tot het treffen van maatregelen om de effecten voor het milieu zoveel mogelijk te beperken, deze maatregelen moeten worden opgenomen in het normatieve kader van het besluit-m.e.r.-plichtige besluit. Het maakt daarbij vanwege het derde lid niet uit of het wettelijk kader van het besluit-m.e.r.-plichtige besluit zich tegen het opnemen van dergelijke verplichtingen verzet. De Afdeling heeft wel overwogen dat bovengenoemde verplichting voor het bevoegd gezag niet geldt indien zij reeds is verzekerd in een "samenhangend besluit".

Inmiddels heeft de Afdeling nadere uitleg gegeven in een uitspraak van mei 2008⁵⁴. Onder verwijzing naar de uitspraak Linderveld, overweegt de Afdeling in een casus over een bestemmingsplan, dat de gemeenteraad met het oog op artikel 7.35, derde lid, Wm dient te onderzoeken of, en in hoeverre, bepaalde in het besluit-MER genoemde maatregelen noodzakelijk zijn ter beperking dan wel ter compensatie van de nadelige milieugevolgen van de voorgenomen activiteit. Voor zover de gemeenteraad tot het oordeel komt dat dergelijke maatregelen in zoverre niet noodzakelijk zijn, behoeven deze niet dwingend in het bestemmingsplan (het m.e.r.-plichtige besluit) te worden voorgeschreven. Datzelfde geldt voor maatregelen ten aanzien waarvan reeds op een andere wijze is verzekerd dat deze zullen worden getroffen⁵⁵.

Uit deze uitspraak blijkt expliciet dat, in dit geval de bescherming van de in het plangebied voorkomende vogelsoorten, voldoende is gewaarborgd in de Flora- en Faunawet. Daarmee is de bescherming van vogelsoorten anderszins verzekerd en is de verzekering daarvan in het m.e.r.-plichtige besluit, in casu het bestemmingsplan, overbodig geworden. Opmerkelijk is wel de woordkeuze van de Afdeling: 'op een andere wijze is verzekerd'. Aannemelijk is dat dit een ruimer criterium betreft dan het in de uitspraak van 22 maart 2006 gehanteerde criterium 'samenhangend besluit'. Wellicht dat het door de Afdeling mogelijk wordt geacht dat het treffen van maatregelen ook verzekerd kan worden door bijvoorbeeld een bestuursconvenant of een privaatrechtelijke overeenkomst.

Mogelijkheden voor verankering van maatregelen

Gelet op bovenstaande twee uitspraken kunnen op grond van artikel 7.35, derde lid, Wm andere voorwaarden en beperkingen worden opgenomen die nodig zijn ter bescherming van het milieu. Een manier om deze maatregelen uit het MER op te nemen in een bestemmingsplan, is

⁵³ AbRvS, 22-032006, nr. 200502510/1 (Linderveld); BR 2006, nr. 6, p. 542-562, m.nt. De Vries; Gst. 2006, 7251, nr. 74, m.nt. Theunissen; JM 2006, 50, m.nt. Pieters en M en R 2006/6, nr. 58 m.nt. KJ; r.o. 2.16.6

⁵⁴ AbRvS, 28-05-2008, nr. 200608226/1.

⁵⁵ AbRvS, 28-05-2008, nr. 200608226/1, r.o. 2.5.2.

door gebruik te maken van een voorwaardelijke verplichting indien er slechts een m.e.r.-plichtig besluit een m.e.r.-plichtige activiteit mogelijk maakt. Een voorwaardelijke verplichting is een voorschrift in het bestemmingsplan dat de grondgebruiker pas verplicht tot het uitvoeren van hetgeen in het bestemmingsplan is bepaald, op het moment dat de grondgebruiker op *eigen* initiatief een door het bestemmingsplan toegestane wijziging in de bestaande gebruiksvorm aanbrengt⁵⁶ hetgeen door de Afdeling inmiddels is geaccepteerd.⁵⁷ De voorwaardelijke verplichting kan eveneens onder de Wro worden toegepast om bepaalde niet-dwingendrechtelijke maatregelen (ten aanzien van bijvoorbeeld externe veiligheid) uit het MER in het bestemmingsplan te verankeren.

3.5 Financiële aspecten

3.5.1 Planschade

Planschade vanwege een bestemmingsplan, omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan of beheersverordening komt voor rekening van gemeente. Indien hogere regels tot opname van planologische keuzes dwingen (zoals een inpassingsplan) ligt het voor de hand dat de planschade daar terecht komt, waar die regel van afkomstig is. Dat is niet altijd het geval bij algemene regels of reactieve aanwijzingen van de provincie of het Rijk.

Planschade is een gemeentelijke aangelegenheid

Planschade is in eerste instantie een gemeentelijke aangelegenheid. Nu de toepassing belangrijkste planologische instrument – het bestemmingsplan – een gemeentelijke bevoegdheid is, zal de hieruit voortvloeiende planschade door de gemeente moeten worden vergoed. De oorzaak van de planschade kan echter gelegen zijn in besluiten van hogere bestuursorganen, bijvoorbeeld rijk of provincie. Met name op provinciaal niveau bestaat een aantal planologische instrumenten die ruimtelijke keuzes aan gemeenten opleggen. De vraag kan dan gesteld worden of de hieruit voortvloeiende planschade nog steeds voor rekening van de gemeente blijft.

Op deze plaats wordt reeds opgemerkt dat verhoogde risico's zelden aanleiding zijn tot het toekennen van een tegemoetkoming in de planschade. Illustratief is de volgende overweging in twee zaken over de Betuweroute⁵⁸:

“Ten aanzien van de door eisers/appellant gestelde schadefactor “externe veiligheid” heeft verweerder zich terecht op het standpunt gesteld dat er weliswaar sprake is van een verslechtering, maar dat geen sprake is van een zodanige toename van het veiligheidsrisico voor het vervoer van gevaarlijke stoffen dat deze leidt tot een objectief bepaalbare waardevermindering van de woning.”

Algemene regels van de provincie of het Rijk

Een provinciale verordening (art. 4.1, derde lid, Wro) kan alleen planschade veroorzaken voor zover er regels zijn gesteld omdat er nog geen bestemmingsplan of beheersverordening door een gemeente is vastgesteld met inachtneming van de provinciale verordening. Indien de gemeente het bestemmingsplan of beheersverordening daarmee niet in overeenstemming heeft

⁵⁶ Nijmeijer, A.G.A., 2006, Voorwaardelijke verplichtingen in het bestemmingsplan: Einde van de toelatingsplanologie of niets nieuws onder de zon?, in: Milieu & Recht 2006/6, p. 363-367.

⁵⁷ AbRvS, 23-04-2003, nr. 200204855/1; Gst. 2003/7192, nr. 153, m.nt. Nijmeijer.

⁵⁸ RbArnhem, 23-07-2007, nr. AWB 06/5438, LJN: BB0520, r.o. 3; AbRvS, 16-03-2005, nr. 200404817/1; LJN: AT0572, r.o. 2.7.2

gebracht, treden de regels uit deze verordening daarvoor in de plaats omdat die noodzakelijk zijn om te voorkomen dat in de verordening begrepen gronden of bouwwerken minder geschikt worden voor de verwezenlijking van het doel van de verordening (waarborgen provinciale belangen).

Dergelijke regels kunnen dus planschade veroorzaken (art. 4.1, derde lid, jo. art. 6.1, tweede lid, 2 sub f, Wro). In eerste instantie draait het gemeentebestuur op voor deze kosten. In het stelsel van de Wro zullen die kosten in voorkomende gevallen conform artikel 6.8 (vgl. art. 31a WRO) kunnen worden verhaald op de provincie en/of het Rijk. 'Indien ten behoeve van belangen, uitsluitend of mede behartigd door een ander openbaar lichaam dan de gemeente (....) krachtens wettelijk voorschrift bepalingen in een bestemmingsplan (....) zijn opgenomen die hogere kosten voor de gemeente ten gevolge kunnen hebben en over de verdeling van deze kosten geen overeenstemming is bereikt, kunnen GS op schriftelijk verzoek van B en W dat bestuursorgaan verplichten om aan de gemeente een vergoeding toe te kennen voor zover a) de kosten redelijkerwijs niet voor rekening van de gemeente behoren te blijven, b) de vergoeding niet voldoende anderszins is verzekerd en c. de vergoeding niet krachtens wettelijk voorschrift is uitgesloten (art. 6.8, eerste lid, Wro). Is dat 'andere openbare lichaam' het Rijk, dan wordt die beslissing genomen door de Minister van VROM (thans: I&M) en eventueel een andere minister wie het mede aangaat, aldus artikel 6.8, derde lid, Wro.

In jurisprudentie over planschade naar aanleiding van de Betuweroute is bepaald dat, hoewel de externe veiligheidssituatie verslechtert, het risico niet zodanig toeneemt dat de waardevermindering objectief bepaalbaar is⁵⁹. Verslechtering van de externe veiligheid is blijikbaar lastig te vertalen in financieel nadeel.

Inpassingsplan en omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan van provincie of Rijk

Bij vaststelling van een inpassingsplan of omgevingsvergunning voor het afwijken van een bestemmingsplan door GS of de Minister, treden GS of de Minister in de plaats van burgemeester en wethouders en komt daar het risico van planschade te liggen. Afdeling 6.1 is dan geheel van toepassing op GS of de Minister (art. 6.6 eerste en tweede lid, Wro).

Reactieve aanwijzingen

Het geven van een reactieve aanwijzing is niet aangemerkt als een planschadeplichtig besluit en derhalve draagt de gemeente daarvan de risico's van planschade. Behoudens de situatie dat artikel 6.8, derde lid, Wro van toepassing kan zijn, als de kosten redelijkerwijs niet voor rekening van de gemeente behoren te blijven⁶⁰. Zie hiervoor onder 'Algemene regels van de provincie of het Rijk'.

3.5.2 Grondexploitatie

Het staat niet op voorhand vast dat de kosten van maatregelen vanwege externe veiligheid verhaald kunnen worden in het exploitatieplan. Voor maatregelen vanwege plaatsgebonden risico ligt dit eerder voor de hand dan bij het groepsrisico. Daarnaast loopt de gemeente het risico dat zij door de macro-aftopping dure maatregelen uiteindelijk (gedeeltelijk) zelf moet bekostigen. Desondanks lijkt het exploitatieplan goede mogelijkheden te bieden, jurisprudentie op dit punt is echter niet aanwezig.

Onderwerp van grondexploitatie

⁵⁹ Rb. Arnhem, 23-07-2007, nr. AWB 06/5438.

⁶⁰ Kamerstukken II 2002/03, 28 916, nr. 3, p. 115.

Sinds 1 juli 2008 is het onderwerp grondexploitatie in de Wro geregeld in afdeling 6.4 Grondexploitatie (hierna: Grondexploitatiewet). Grondexploitatie gaat in essentie om het geschikt maken van de gronden voor bebouwing (bouwrijp maken), de inrichting van het openbaar gebied en de aanleg van nutsvoorzieningen. De realisatie en het verhaal van de kosten hiervan kunnen in beginsel op twee wijzen worden afgedwongen:

1. via een exploitatieplan of
2. via een anterieure overeenkomst.

Overeenkomsten die gesloten worden voorafgaand aan de vaststelling van het bestemmingsplan worden anterieure overeenkomsten genoemd. Een exploitatieplan moet worden opgesteld als bij vaststelling van het bestemmingsplan niet met alle grondeigenaren in het gebied een (anterieure) overeenkomst is gesloten over het kostenverhaal, de aanleg van het openbaar gebied en de aanleg van nutsvoorzieningen. Een overeenkomst wordt gesloten op basis van vrijwilligheid. Indien de overeenkomst is gesloten, dan is deze bindend tussen partijen. Komt de gemeente er niet uit met één of meer grondeigenaren, dan geldt voor deze grondeigenaren het kostenverhaal zoals opgenomen in het exploitatieplan. Op basis van het exploitatieplan kan bij verlening van de omgevingsvergunning (voor de activiteit bouwen) een financiële voorwaarde worden opgelegd en wordt de omgevingsvergunning inhoudelijk getoetst aan het exploitatieplan.

Zoals aangegeven gaat het bij grondexploitatie in essentie om het geschikt maken van de gronden voor bebouwing (bouwrijp maken), de inrichting van het openbaar gebied en de aanleg van nutsvoorzieningen. Waar de wet de mogelijkheid geeft om in het exploitatieplan eisen te stellen, dan betreffen deze eisen alleen de hier genoemde elementen van het bouwrijp maken, de inrichting van het openbaar gebied en de aanleg van nutsvoorzieningen. Het stellen van bouwkundige eisen hoort daar bijvoorbeeld niet bij.

In deze paragraaf wordt eerst ingegaan op de mogelijkheden die het exploitatieplan biedt voor verhalen van kosten van externe veiligheidsmaatregelen. Vervolgens wordt ingegaan op de mogelijkheden die een anterieure overeenkomst biedt.

Het exploitatieplan

De kosten die in het kader van het bouwrijp maken, de inrichting van het openbaar gebied en de aanleg van nutsvoorzieningen gemaakt worden, kunnen in het exploitatieplan worden opgenomen. Alle kosten in het gebied waarop het exploitatieplan betrekking heeft worden in het exploitatieplan bij elkaar opgeteld en naar rato van de opbrengstpotentie verdeeld over de in het gebied gelegen percelen. Om de kosten van een maatregel te kunnen verhalen middels het exploitatieplan, moet aan drie voorwaarden worden voldaan:

1. de maatregel moet zijn te herleiden tot de zogenaamde kostensoortenlijst,
2. de maatregel moet voldoen aan de p-t-p-criteria: profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit,
3. het exploitatiegebied moet de kosten kunnen dragen: er mogen niet meer kosten worden verhaald dan er opbrengsten zijn (macro-aftopping, art. 6.16 Wro).

Deze drie onderwerpen komen hierna aan de orde. Daarna worden nog enkele opmerkingen over de begrenzing van het exploitatiegebied, fasering en koppelingen (volgtijdelijkheid) gemaakt.

1. Kostensoortenlijst

Om de kosten van een maatregel te kunnen verhalen in het exploitatieplan, is het nodig dat deze kosten zijn te herleiden tot de kostensoortenlijst (art. 6.2.4 Bro). Alleen deze kosten komen voor verhaal in aanmerking. Het is van belang een onderscheid te maken tussen maatregelen

voortvloeiend uit eisen ten aanzien van het plaatsgebonden risico en maatregelen voortvloeiend uit onderwerpen die in het kader van de verantwoording van het groepsrisico worden overwogen. Het lijkt erop dat maatregelen in het kader van het plaatsgebonden risico eenvoudiger binnen de systematiek van de kostensoortenlijst kunnen worden gebracht dan die welke voortvloeien uit het groepsrisico.

Plaatsgebonden risico

Kosten van maatregelen die voortvloeien uit het plaatsgebonden risico, lijken te kunnen worden gebracht onder artikel 6.2.4, onder d, Bro:

“de kosten van maatregelen, plannen, besluiten en rechtshandelingen met betrekking tot gronden, opstallen, activiteiten en rechten in het exploitatiegebied, waaronder mede begrepen het beperken van milieuhygiënische contouren en externe veiligheidscontouren”

Deze kosten hebben met name betrekking op het wegnemen van belemmeringen in het exploitatiegebied vanwege functies die binnen of buiten het exploitatiegebied zijn gelegen⁶¹. Bij maatregelen in het kader van het plaatsgebonden risico gaat het veelal om bronmaatregelen die invloed (kunnen) hebben op de ligging van de risicocontouren. Het kleiner worden of wegvallen van de risicocontouren kan gezien worden als ‘het wegnemen van belemmeringen’, nu die contouren de ruimtelijke weerslag zijn van de grens- en richtwaarden ten aanzien van het plaatsgebonden risico. Dergelijke kosten kunnen dus verhaald worden middels het exploitatieplan. Hierbij kan dan worden gedacht aan de kosten van aanvullende risicoreducerende voorzieningen bij de bron, sanering van de gevaarlijke activiteiten of het amoveren van de risicovolle inrichting.

Groepsrisico

Maatregelen die voortvloeien uit de verantwoording van het groepsrisico lijken minder vanzelfsprekend onder artikel 6.2.4 onder d Bro, te kunnen worden gebracht. Zowel maatregelen die de kwantitatieve waarde van het groepsrisico verlagen⁶² als maatregelen die worden voorgesteld in het kader van bijvoorbeeld ‘de mogelijkheden tot voorbereiding van bestrijding en beperking van de omvang van een ramp of zwaar ongeval’⁶³ of ‘de mogelijkheden voor personen om zich in veiligheid te brengen’⁶⁴ nemen geen belemmeringen weg.

Dergelijke maatregelen worden genomen vanwege de aanvaardbaarheidsbeoordeling in het kader van de groepsrisicoverantwoording door het bevoegd gezag. Verdedigd zou nog kunnen worden dat deze maatregelen wel onder dit artikelonderdeel kunnen worden gebracht, omdat zonder die maatregelen de groepsrisicosituatie niet aanvaardbaar wordt geacht en het gebied dus niet kan worden ontwikkeld. Feit blijft dat dit niet volgt uit de wet, maar uit een beleidsoordeel van het bevoegd gezag.

Bij maatregelen vanwege het groepsrisico kan het bijvoorbeeld gaan om opstelplaatsen voor hulpdiensten of bluswatervoorzieningen. Dergelijke maatregelen lijken beter te passen onder artikel 6.2.4, onder c en e, Bro:

“de kosten van de aanleg van voorzieningen in of buiten een exploitatiegebied”

⁶¹ Voor zover de kosten buiten het exploitatiegebied zijn gelegen, vallen deze onder art. 6.2.4 onder e Bro (Stb. 2008, 145, p. 72).

⁶² art. 13, eerste lid, sub g Bevi.

⁶³ art. 13, eerste lid, sub h, Bevi.

⁶⁴ art. 13, eerste lid, sub i, Bevi.

nader uitgewerkt (voor zover van belang) in artikel 6.2.5, onder f en i, Bro:

- f. (...) brandkranen met aansluitingen;*
- i. uit een oogpunt van milieuhygiëne, archeologie of volksgezondheid noodzakelijke voorzieningen.*

Op grond van het bepaalde onder f kunnen in ieder geval de kosten van brandkranen met aansluitingen opgenomen worden in het exploitatieplan. Voorbeelden van kosten onder sub i, genoemd in de nota van toelichting van het Bro⁶⁵, zijn de kosten van de aanleg van geluidschermen, de aanleg van monitoringssystemen bij bodemverontreiniging, het aanbrengen van damwanden in verband met bodemverontreiniging en andere maatregelen om uitstroom te beperken, het aanbrengen van een leeflaag en constructies om archeologisch waardevolle elementen te beschermen.

Deze kostenpost lijkt beter aan te sluiten bij de aard van de maatregelen voorgesteld in het kader van de verantwoording van het groepsrisico. De vraag is hoe het onderdeel 'noodzakelijk' moet worden uitgelegd. De noodzaak van deze maatregelen vloeit immers – anders dan bij het plaatsgebonden risico – niet voort uit de wet of de aard van de norm (grens- of richtwaarde) maar uit de aanvaardbaarheidsbeoordeling van het bevoegd gezag. Dit zou met zich mee kunnen brengen dat deze kostenpost niet vooraf objectief bepaalbaar is, maar mede afhankelijk is van het (subjectieve) oordeel van het bevoegd gezag. Dat dit geen belemmering zou hoeven te zijn, kan mogelijk afgeleid worden uit de rest van de opsomming in artikel 6.2.5 Bro. Onder sub e worden bijvoorbeeld groenvoorzieningen en trapveldjes genoemd. Ook hiervan kan gesteld worden dat er geen wettelijke norm is die de aanwezigheid van groen en trapveldjes voorschrijft. Ook dit is een beoordeling van het gemeentebestuur. De achtergrond van het opnemen van groen en trapveldjes in de lijst met voorzieningen is ons inziens waarschijnlijk gelegen in het feit dat dit voorzieningen zijn die nodig zijn voor een goede ruimtelijke ordening. Ook externe veiligheid is een belang dat betrokken dient te worden bij een goede ruimtelijke ordening⁶⁶. Om deze reden kunnen we ons voorstellen dat de rechter de kostensoortenlijst zo zal interpreteren dat ook deze maatregelen hieronder vallen. Jurisprudentie op dit punt is er nog niet.

In het vervolg van deze paragraaf wordt ervan uitgegaan, dat de kosten voor zowel maatregelen in het kader van het plaatsgebonden risico als het groepsrisico passen binnen de kosten zoals aangegeven op de kostensoortenlijst.

2. p-t-p-criteria

Nadat is vastgesteld dat de kosten voorkomen op de kostensoortenlijst, moet de vraag gesteld worden of, en zo ja, in welke mate deze kosten voor verhaal in aanmerking komen. Dit wordt beoordeeld aan de hand van de p-t-p-criteria: profijjt, toerekenbaarheid en proportionaliteit (art. 6.13, zesde lid, Wro).

Profijjt

Profijjt houdt in dat de grondexploitatie nut ondervindt van de te treffen voorziening. Veelal betreft het fysiek nut. Bij maatregelen zoals het opheffen van stankcirkels en bij compensatie buiten het gebied schuilt het profijjt hierin, dat een groter gebied kan worden ontwikkeld⁶⁷.

⁶⁵ Stb. 2008, 145, p. 78.

⁶⁶ AbRvS, 11-02-2009, nr. 200800554/1 (Klaarbeek).

⁶⁷ Kamerstukken II 2004/05, 30 218, nr. 3, p. 23.

Er is geen jurisprudentie te vinden onder de WRO⁶⁸ over het begrip 'profijt'. Om de inhoud van het begrip 'profijt' op het spoor te komen, kan een parallel worden getrokken met het begrip 'baat' bij de baatbelasting (oorspronkelijk ook bouwgrondbelasting) uit artikel 222 Gemeentewet. Baat houdt in dat geval in dat een gebied geschikt of beter geschikt wordt voor bebouwing of in een voordeliger positie komt te verkeren. Fysiek nut kan ook worden aangetoond als bijvoorbeeld sprake is van een betere bereikbaarheid, een gunstigere ligging of betere gebruiksmogelijkheden. Bij het 'in een voordeliger positie komen te verkeren' kan gedacht worden aan de aansluiting van gronden op nutsvoorzieningen. De baat moet concreet en aantoonbaar zijn en mag niet 'te verwaarlozen gering' zijn. Dat de voorzieningen ook een algemeen belang dienen wil niet zeggen dat er geen sprake is van baat voor individuele percelen.

Bij externe veiligheid gaat het om risico's die niet zintuiglijk waarneembaar zijn; bij geluid, stank en fijn stof is dat bijvoorbeeld wel het geval. De vraag kan dus gesteld worden of vanwege maatregelen ter bevordering van de externe veiligheid het gebied fysiek nut ondervindt. Beargumenteerd zou kunnen worden dat het gebied in een voordeliger positie komt te verkeren door de maatregelen, omdat door deze maatregelen bij een calamiteit eventueel optredende schade mogelijk beperkt kan worden. De vraag is echter of dit voldoende concreet en aantoonbaar is en of dit effect niet 'te verwaarlozen gering is'.

Waardevermeerdering van het vastgoed kan een aanwijzing zijn dat er sprake is van profijt. In jurisprudentie over planschade is bepaald ten aanzien van planschadeverzoeken naar aanleiding van de Betuweroute dat, hoewel de externe veiligheidssituatie verslechtert, het risico niet zodanig toeneemt dat de waardevermindering objectief bepaalbaar is⁶⁹. Verslechtering van de externe veiligheid is, zo kan uit deze jurisprudentie afgeleid worden, blijkbaar lastig door te vertalen in financieel nadeel. A contrario kan gesteld worden dat ook verbetering van de externe veiligheid lastig door te vertalen is in financieel voordeel. Ook waardevermeerdering (of – vermindering) biedt onvoldoende houvast om te beoordelen of er sprake is van profijt.

Toerekenbaarheid

Toerekenbaarheid houdt in dat er een causaal verband bestaat (de kosten zouden niet gemaakt worden zonder plan), of de kosten worden mede gemaakt ten behoeve van dat plan⁷⁰. Kosten zijn voorts niet toerekenbaar indien de financiering van die maatregelen doorgaans op een andere wijze plaatsvindt⁷¹.

Proportionaliteit

Proportionaliteit houdt in dat, indien meerdere locaties profijt hebben van een voorziening, deze de kosten proportioneel / naar rato worden verdeeld. Naarmate een locatie meer profijt heeft, draagt deze dus ook meer bij⁷².

Macro-aftopping (draagkracht van de locatie)

Daarnaast moet worden opgemerkt dat kostenverhaal slechts mogelijk is tot het niveau van de opbrengsten uit de grondexploitatie (art. 6.16 Wro). Omdat de inbrengwaarde van de gronden onderdeel uitmaakt van de kosten, komt dit er op neer dat de kosten de waardevermeerdering van de grond niet mogen overstijgen. Dit wordt macro-aftopping genoemd. De meerkosten zullen voor rekening van de gemeente komen.

⁶⁸ artikel 42 WRO over de exploitatieovereenkomst.

⁶⁹ Rb. Arnhem, 23-07-2007, nr. AWB 06/5438.

⁷⁰ Kamerstukken II 2004/05, 30 218, nr. 3, p. 23.

⁷¹ Kamerstukken II 2005/06, 30 218, nr. 6, p. 14.

⁷² Kamerstukken II 2004/05, 30 218, nr. 3, p. 23.

Begrenzing exploitatiegebied, fasering en koppelingen (volgtijdelijkheid)

Om twee redenen is de begrenzing van het bestemmingsplangebied en daarmee het exploitatiegebied van belang.

Ten eerste kunnen slechts eisen gesteld worden aan die voorzieningen in het openbaar gebied die binnen het exploitatiegebied zijn gelegen. Gemeenten stellen hiervoor een programma van eisen op. Belangrijk is de maatregelen in het kader van de verantwoording van het groepsrisico te verweven in dit programma van eisen. Op deze manier maken de maatregelen onderdeel uit van het ontwerp en de fysieke opzet van het gebied. Door bijvoorbeeld het profiel van een weg zodanig te maken dat ook de brandweer zich op kan stellen, wordt de opstelplaats gekoppeld aan de aanleg van de weg, welke hoe dan ook aangelegd moet worden.

Als er voorzieningen zijn die niet alleen één gebied baten, maar meerdere gebieden en bijvoorbeeld ook bestaand gebied, dan spreken we van bovenwijkse voorzieningen (art. 6.2.4, sub d, Bro). De kosten van deze voorzieningen kunnen verhaald worden middels het exploitatieplan. Wel is van belang om de verdeling van de kosten over de betrokken gebieden en het bestaand gebied te onderbouwen in een structuurvisie. Deze bovenwijkse voorzieningen moeten worden onderscheiden van de bovenplanse kosten, waarvoor een fondsbijdrage kan worden gevraagd (art. 6.13, zevende lid, Wro). Deze kosten moeten ook hun grondslag vinden in een structuurvisie.

Ten tweede biedt artikel 6.13, eerste lid, sub c, sub 5°, Wro de mogelijkheid om een fasering op te nemen van de uitvoering van de in het exploitatieplan opgenomen werken en werkzaamheden, maatregelen en bouwplannen. Zo nodig kunnen hiertussen koppelingen aangegeven worden. Een koppeling kan bijvoorbeeld zijn dat de bouwplannen niet gerealiseerd mogen worden voordat het geluidsscherm is aangelegd. Op grond van artikel 2.10 lid 1 sub c Wabo moet een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen geweigerd worden die strijdig is met deze eisen. De gemeente kan hiermee afdwingen dat een bepaalde voorziening gerealiseerd wordt. Immers de ontwikkelaars zullen door willen met de realisatie van de bouwplannen en dat is door deze koppeling niet mogelijk zonder realisatie van het genoemde geluidsscherm.

Belangrijk hierbij is wel om de eigendomssituatie in het oog te houden. Deze koppeling werkt effectiever als de gronden benodigd voor genoemd geluidsscherm en de bouwplannen van één eigenaar zijn. Als het grondeigendom versnipperd is, dan heeft de eigenaar van het geluidsscherm waarschijnlijk geen prikkel deze te gaan realiseren. Een mogelijkheid is dan de gemeente deze gronden onteigend en zelf het geluidsscherm realiseert. De kosten hiervan zijn te verhalen middels het exploitatieplan⁷³.

Anterieure overeenkomsten

Overeenkomsten die voorafgaand aan de vaststelling van het bestemmingsplan worden gesloten, worden anterieure overeenkomsten genoemd. In dergelijke overeenkomsten is contractsvrijheid het uitgangspunt en deze zijn dus in beginsel niet gebonden aan de eisen die de Grondexploitatiewet stelt. Overeenkomsten worden gesloten op basis van vrijwilligheid. De gemeente kan het aangaan van de overeenkomst niet afdwingen, wel kan zij afdwingen dan een éénmaal ondertekende overeenkomst wordt nagekomen. Hierna wordt per onderwerp aangegeven wat mogelijk is om in een anterieure overeenkomst te regelen en welke eisen hieraan gesteld worden.

⁷³ art. 6.13 lid 1 sub c ten eerste jo. lid 5 Wro.

Kostenverhaal voorzieningen

De kosten die opgenomen mogen worden in het exploitatieplan, mogen ook opgenomen worden in de anterieure overeenkomst. Hierbij hoeft niet voldaan te worden aan de p-t-p criteria. Ook kunnen kosten van voorzieningen die niet op de kostensoortenlijst staan, maar wel ten laste van de grondexploitatie komen, in de overeenkomst verhaald worden.

Bovenwijkse voorzieningen

Om de kosten van bovenwijkse voorzieningen te kunnen verhalen in een anterieure overeenkomst is het raadzaam de verdeling van de kosten over de betreffende gebieden te onderbouwen in een structuurvisie of een daarop gebaseerde nota kostenverhaal. Uit de wet is niet helemaal duidelijk af te leiden of dit ook verplicht is, maar het versterkt de gemeentelijke onderhandelingspositie.

Bijdragen ruimtelijke ontwikkelingen

In een anterieure overeenkomst kunnen van projectontwikkelaars bijdragen bedongen worden aan ruimtelijke ontwikkelingen (art. 6.24 Wro). Onder ruimtelijke ontwikkelingen worden belangrijke, fysieke maatschappelijke functies verstaan, bijvoorbeeld natuur, waterberging, recreatie, infrastructuur, sociale woningbouw en voorzieningen als scholen en theaters. In de wetsgeschiedenis zijn geen voorbeelden genoemd in relatie tot externe veiligheid, maar het is voorstelbaar dat ook voorzieningen in het kader van externe veiligheid aangemerkt kunnen worden als ruimtelijke ontwikkelingen. In dit kader kan gedacht worden aan bijvoorbeeld een brandweerpost. In een structuurvisie moet dan op een hoger schaalniveau de samenhang tussen genoemde brandweerpost en de projecten die een bijdrage doen beschreven worden.

Resumé

Of de kosten van maatregelen in het kader van de verantwoording van het groepsrisico verhaald kunnen worden middels het exploitatieplan is een vraag die uiteindelijk door de rechter zal moeten worden beantwoord. Indien gemeenten deze maatregelen wel alvast in het exploitatieplan op willen nemen, gelden de volgende aandachtspunten:

- Maak voorzover mogelijk beleid over de mogelijke maatregelen die in plangebieden genomen zouden kunnen c.q. moeten worden in het kader van de verantwoording van het groepsrisico;
- Baseer de aanvaardbaarheidsbeoordeling en de opname in het exploitatieplan op dit beleid;
- Verweef de maatregelen zoveel als mogelijk in het reguliere programma van eisen voor de openbare ruimte van het plangebied, waardoor de maatregelen onderdeel maken van het ontwerp en de fysieke opzet van het gebied;
- Als er sprake is van (grootschalige) bovenwijkse voorzieningen, onderbouw dan in een structuurvisie of een daarop gebaseerde nota kostenverhaal de toepassing van de p-t-p criteria.

4 BORGING VAN EV NORMEN IN DE RUIMTELIJKE ORDENINGSPRAKTIJK

In dit hoofdstuk staat de praktijk centraal. Door de maatregelen die in de praktijk door het bevoegd gezag worden gewenst of worden geadviseerd door de Veiligheidsregio / regionale brandweer te beschouwen, wordt een beeld verkregen welke maatregelen in de praktijk zinvol worden geacht. Wanneer deze maatregelen met het in hoofdstuk 3 beschreven juridisch kader worden geconfronteerd, ontstaat een overzicht van de juridische borgingsmogelijkheden van externe veiligheidsmaatregelen in de praktijk. Dit hoofdstuk bevat in paragraaf 4.1 en 4.2 enkele algemene opmerkingen en voorbeelden van borging van externe veiligheidsmaatregelen. In de laatste paragraaf wordt een opsomming gegeven van verschillende concrete voorbeelden en de daarbij aandachtspunten die daarbij moeten in acht moeten worden genomen.

4.1 Plaatsgebonden risico

De planregels: begripsomschrijvingen

Uit de begripsomschrijvingen zoals opgenomen in een bestemmingsplan moet eenduidig zijn af te leiden waarop de regels betrekking hebben. De risicobronnen en de (beperkt) kwetsbare objecten dienen juist te worden gedefinieerd. Te ruime omschrijvingen kunnen ertoe leiden dat ondanks dat de toepasselijke afstanden goed in het bestemmingsplan zijn neergelegd, onwenselijke ontwikkelingen plaatsvinden.

In de praktijk worden twee oplossingen gehanteerd: dynamische verwijzingen of opname in de planregels. Een dynamische verwijzing houdt in dat naar een bestaande wettelijke systematiek wordt verwezen, zoals het Besluit externe veiligheid inrichtingen (hierna: Bevi). Voordeel is dat de begripsomschrijving altijd de wijzigingen in het Bevi volgt. Dit is gelijk het nadeel. Om uit het plan af te kunnen leiden wat wel of niet mag, zal altijd de meest recente versie van het Bevi moeten worden geraadpleegd. Bovendien is een algemeen uitgangspunt van bestuursrecht dat een besluit (en dus ook wijzigingsbesluiten) pas in werking treedt, nadat het is bekend gemaakt. De vraag is dus wanneer het door een wijziging van het Bevi gewijzigde bestemmingsplanvoorschrift in werking treedt, omdat dit nooit bekend zal worden gemaakt.

De omschrijvingen kunnen ook worden overgenomen in de planregels. Probleem hierbij is dat de omschrijvingen van (beperkt) kwetsbare objecten in het Bevi niet sluitend is. Opname van dergelijke 'open' omschrijvingen in bestemmingsplanvoorschriften is dus niet zonder meer toegestaan. Vervolgens zijn er bestemmingen, waaronder zowel kwetsbare als beperkt kwetsbare objecten kunnen vallen. Te denken is aan een bestemming Maatschappelijke doeleinden. In dat geval is het raadzaam om per bestemming specifiek aan te geven welke objecten hier onder vallen en of het kwetsbare dan wel beperkt kwetsbare objecten betreft. De omschrijving dient ook kwantitatief beperkt te zijn om te voorkomen dat objecten kunnen 'verkleuren'. Een klein kantoor, een beperkt kwetsbaar object, kan door uitbreiding groter en daardoor kwetsbaar worden.⁷⁴

De planregels: wijze van meten

Veel bestemmingsplannen bevatten regels omtrent de wijze van meten. Hierbij moet worden aangesloten bij de regels die zijn gesteld in de Regeling externe veiligheid inrichtingen (hierna: Revi). In de Revi is in artikel 4 en 5 bepaald op welke punten aan de grens- en richtwaarden moet worden voldaan. Veelal is dat de gevel of de plaats waar de gevel gebouwd mag worden. Een bestemmingsplan kent alleen bestemmingsvlakken en bouwvlakken. Het referentiepunt op

⁷⁴ De Bruin, M.K., Eskens, J., 2006, a.w., p. 356-362

het object conform de Revi wordt in het bestemmingsplan een referentiepunt op een bestemmingsgrens of op de grens van een bouwvlak.

De plankaart: contouren op de (plan)kaart

In paragraaf 3.2 werd al opgemerkt dat het in sommige gevallen een toegevoegde waarde kan hebben de risicocontouren zelf op de plankaart op te nemen en de daarbinnen en –buiten geldende regels te stellen. Het voordeel is dat de risico's zichtbaar zijn op de plankaart. Aan de andere kant is de rigiditeit een nadeel: de omvang van de risicocontour moet worden gekozen en er moet een flexibiliteitsbepaling worden opgenomen⁷⁵ om de contour aan de actuele ruimtelijke ontwikkeling aan te kunnen passen. Als alternatief werd aangegeven de contouren weer te geven op een niet bindende 'belemmeringenkaart' in de plantoelichting⁷⁶.

De toelichting: afwijken richtwaarde

Het bevoegd gezag kan – indien daar zwaarwegende redenen voor zijn – afwijken van de richtwaarde voor het plaatsgebonden risico voor beperkt kwetsbare objecten. Klassieke uitspraak in dit verband is die inzake het bedrijfsverzamelgebouw in Maassluis⁷⁷, waarbij als dringende reden de opvulling van een open gat in stedelijk gebied werd geaccepteerd door de Afdeling. Belangrijk argument was dat deze reden – evenals extensief ruimtegebruik en vervangende nieuwbouw – in de nota van toelichting bij het Bevi werden genoemd. Latere rechtspraak laat zien dat ook 'consoliderende situaties'⁷⁸ en 'stedenbouwkundige en landschappelijke argumenten'⁷⁹ kunnen worden aangevoerd als zwaarwegende reden. Van belang is voorts artikel 3.1.6, tweede lid, Bro dat eist dat wordt aangegeven op welke wijze milieukwaliteitseisen (zoals bedoeld in hoofdstuk 5 Wm) bij de totstandkoming van het plan zijn betrokken.

4.2 Groepsrisico

Het groepsrisico heeft in de ruimtelijke besluitvorming een plaats via de verantwoordingsplicht. De verantwoording van het groepsrisico kent kwantitatieve en kwalitatieve elementen. Beide elementen worden hier afzonderlijk beschouwd.

Borging van kwantitatieve elementen

De kwantitatieve elementen hebben betrekking op de oriëntatiewaarde. Veelal gaat het dan om de vastlegging van de personendichtheid. Deze wordt dan ofwel indirect toegepast via (planologische) kengetallen of direct opgenomen de bestemmingsplanregels (zie hiervoor paragraaf 3.1). Ook kan gebruik worden gemaakt van bedrijvenlijsten om het aantal personen te beperken⁸⁰.

In paragraaf 3.3 werd al opgemerkt dat het verbinden van een voorschrift aan de omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen ter beperking van het aantal aanwezige personen niet toegestaan is; hetzelfde geldt voor regels in een bestemmingsplan.⁸¹:

“(...) De voorwaarde is gesteld ten einde te voorkomen dat het legaal op het naastgelegen perceel aanwezige LPG-vulpunt na verwezenlijking van het bouwplan zal zijn gevestigd op een afstand van minder dan 80 meter bij een kantoor dat is bestemd

⁷⁵ Van Dun, D., Haak, M., Koerselman, T., Kennes, P., Eskens, J., 2007, a.w. p. 19.

⁷⁶ Bottelberghs, P.H., Soer, J.H.K.C, Herder, J.A., Teng, C., 2007, a.w., p. 100.

⁷⁷ VzAbRvS, 10-03-2006, nr. 200600358/2, AbRvS, 20-12-2006, nr. 200600358/1.

⁷⁸ AbRvS, 10-10-2007, nr. 200607218/1.

⁷⁹ AbRvS, 11-02-2009, nr. 200800554/1 (Klaarbeek).

⁸⁰ Van Dun, D., Haak, M., Koerselman, T., Kennes, P., Eskens, J., 2007, a.w. p. 21.

⁸¹ AbRvS, 18-12-2002, nr. 200200767/1.

voor meer dan 50 personen, hetgeen in strijd zou zijn met het Besluit LPG-tankstations milieubeheer (hierna: het LPG-Besluit).

(...) 2.6.1. Het voorschrift dat het LPG-vulpunt in dit geval niet toelaatbaar is op een afstand van minder dan 80 meter bij een kantoor dat is bestemd voor meer dan 50 personen is een met het oog op de bescherming van het milieu gestelde norm die in de eerste plaats het vulpunt betreft. Artikel 10, eerste lid, van de WRO biedt geen grondslag voor het in een bestemmingsplan opnemen van een voorschrift terzake van het aantal personen, dat in een kantoor werkzaam mag zijn, nu dat voorschrift primair is ingegeven door het bedoelde milieuvoorschrift uit het LPG-Besluit, dat bovendien met name op het vulpunt ziet. Het voorgaande leidt er toe dat dat voorschrift ook niet met toepassing van artikel 15, derde lid, van de WRO als voorwaarde aan de vrijstelling als bedoeld in artikel 19 van die wet kan worden verbonden."

Uit deze uitspraak kan worden afgeleid dat dergelijke algemene voorschriften niet mogen worden gebruikt.

Om het groepsrisico op bedrijventerreinen met gevaarlijke inrichtingen te beperken, kunnen connexe kantoren worden uitgesloten. Het Bevi laat toe dat tot een Bevi-inrichting een groot kantoor behoort. Dit kantoor wordt gerekend tot die Bevi inrichting en ten aanzien van dat kantoor hoeft niet aan het plaatsgebonden risico te worden getoetst. Het plaatsgebonden risico staat derhalve niet aan dergelijke ontwikkelingen in de weg. Om het groepsrisico te beperken kan echter worden bepaald dat connexe kantoren met een bruto vloeroppervlak van bijvoorbeeld meer dan 1500 m² zijn verboden.

Borging van kwalitatieve elementen

Naast de kwantitatieve elementen spelen kwalitatieve overwegingen een belangrijke rol in de groepsrisicoverantwoording. Deze betreffen dan veelal de maatregelen die worden voorgesteld in het kader van bijvoorbeeld 'de mogelijkheden tot voorbereiding van bestrijding en beperking van de omvang van een ramp of zwaar ongeval' (vgl. art. 13, eerste lid, sub h, Bevi) of 'de mogelijkheden voor personen om zich in veiligheid te brengen' (vgl. art. 13, eerste lid, sub i, Bevi). De Veiligheidsregio heeft een adviesbevoegdheid ten aanzien van deze onderwerpen. In dit kader worden veelal de volgende (typen) maatregelen voorgesteld:

Soort eis	Voorbeeld
1. Bouwkundige maatregelen	Brandwerende gevels Splinterwerend / brandwerend glas Oriëntatie nooduitgangen
2. Vluchtmogelijkheden	Oriëntatie van gebouwen en vluchtwegen
3. Installatietechnische maatregelen	Afsluitbare ventilatie Overdrukinstallatie Centraal omroepsysteem
4. Gebruikseisen	Geen kwetsbare groepen in gebouw aan zijde risicobron
5. Bereikbaarheid	Geen doodlopende wegen Van twee zijden aanrijdmogelijkheden Geen obstakels mop aanrijdroute Opstel mogelijkheden
6. Bluswatervoorzieningen	Aanwezigheid blusvijver Aanwezigheid blusput
7. Venstertijden	Beperking bevoorradingsstijden gevaarlijke stoffen
8. Risicocommunicatie	Drijvers van risicovolle inrichtingen dienen te communiceren met de omgeving over de gevaren en de risico's.

De vraag kan worden gesteld in hoeverre deze maatregelen vallen binnen een “goede ruimtelijke ordening” ofwel ruimtelijke relevantie hebben⁸². Bereikbaarheid, bluswatervoorzieningen (open bluswater) en de oriëntatie van gebouwen en vluchtwegen zijn veelal wel in het bestemmingsplan te borgen. Door middel van het toekennen van verkeersbestemmingen respectievelijk het nauwkeurig bepalen van bouwvlakken kan dit worden bereikt.

Bouwkundige maatregelen, installatietechnische maatregelen en gebruikseisen zijn al snel in strijd met het Bouwbesluit 2003 en/of het Gebruiksbesluit. Borging hiervan is vrijwel niet mogelijk. De enige (theoretische) mogelijkheden zijn het opstellen van een autonome verordening door de gemeente en het maken van privaatrechtelijke afspraken ten aanzien van de gebruikseisen. Zie uitgebreider paragraaf 3.3. Uiteraard kunnen wel aan de bron – via de omgevingsvergunning voor het oprichten of veranderen van een milieu-inrichting – eisen worden gesteld aan de inrichting.

Venstertijden zijn zonder meer toegestaan door deze op te nemen in de omgevingsvergunning van de risicovolle inrichting⁸³. Deze venstertijden dienen dan te worden afgestemd met de openingstijden of activiteiten van het (beperkt) kwetsbare object. Problemen kunnen ontstaan indien deze laatste de openingstijden wijzigt of verruimt. Op grond van de Winkeltijdenwet is iedere ondernemer vrij openingstijden te kiezen op alle werkdagen tussen 6.00 en 22.00 uur. Wanneer een drijver van een risicovolle inrichting zijn bevoorrading hierop moet afstemmen, kan de vraag stellen of dit niet onredelijk bezwarend is en of de drijver met die toelevering zijn bedrijf nog in redelijkheid kan uitoefenen.

Risicocommunicatie kan ook aan de drijver een gevaarlijke inrichting worden opgelegd, voor zover dat al niet uit het Besluit risico's zware ongevallen 1999 voortvloeit⁸⁴.

4.3 Praktijkvoorbeelden

In onderstaand overzicht zijn borgingsmogelijkheden weergegeven. Waar relevant zijn voorbeelden gegeven.

Onderwerp	Milieu of RO	Praktijk	Aandachtpunten
Begripsomschrijvingen	RO	Begripsomschrijvingen uit Bevi overnemen	Let op open omschrijvingen Wijziging Bevi
	RO	Verwijzen naar Bevi Voorbeeld: <i>(beperkt) kwetsbaar object: een object dat in het besluit externe veiligheid inrichtingen als (beperkt) kwetsbaar is aangemerkt</i>	Rechtsonzekerheid in bestemmingsplan
	RO	Kwantitatieve beperking verbinden aan omschrijving Voorbeeld: <i>Het totale bedrijfsvloeroppervlak mag niet meer bedragen dan 1500 m²</i>	Onderscheid aanbrengen tussen kwetsbare en beperkt kwetsbare bestemmingen Voorkomen van verkleuring: beperkt kwetsbaar object wordt door uitbreiding kwetsbaar object

⁸² De Bruin, M.K., Eskens, J., 2006, a.w., p. 356-362; Soer, J.H.K.C., 2007, a.w., p. 729e.v.

⁸³ AbRvS, 08-11-2006, nr. 200603049/1.

⁸⁴ AbRvS, 03-09-2008, nr. 200706782/1.

Onderwerp	Milieu of RO	Praktijk	Aandachtpunten
Bestemmingsomschrijving	RO	Uitsluiten risicovolle inrichtingen en/of kwetsbare objecten Voorbeeld: <i>Tot een strijdig gebruik van bouwwerken als bedoeld in artikel 2.1, lid 1, sub c Wabo wordt in elk geval verstaan het gebruik voor:</i> - detailhandel - horeca, met uitzondering van bedrijfskantines	
Wijze van meten	RO		Let erop dat het Bevi en de Revi veelal uitgaan van de gevel (of het verblijfsgebied) terwijl het bestemmingsplan alleen bestemmingsvlakken en bouwvlakken kent.
Risicocontour op kaart	RO	Contour op plankaart (dubbelbestemming): Voorbeeld: <u>Risicocontour</u> <i>Ter plaatse van de aanduiding 'risicocontour' gelden ten behoeve van het tegengaan van een te hoog externe veiligheidsrisico voor (beperkt) kwetsbare objecten de volgende regels:</i> <i>1. In afwijking van het bepaalde bij de basisbestemming, mogen op of in deze gronden geen (beperkt) kwetsbare objecten worden gebouwd.</i> <i>2. Tot een strijdig gebruik van bouwwerken als bedoeld in artikel 2.1, lid 1, sub c Wabo wordt in elk geval verstaan het gebruik voor: ...</i> <i>Burgemeester en wethouders kunnen ontheffing verlenen van het bepaalde onder 1. en 2. indien .../ met het oog op ...</i>	Flexibiliteitsbepalingen voor aanpassing / verwijdering contour.
Aanhouden afstanden	RO	Indirecte verankering: Keuzes van bestemmingen en hun onderlinge situering.	Interne zoneringsbedrijventerreinen: meest risicovolle bedrijven bevinden zich het verst van de (beperkt) kwetsbare objecten af.
Bereikbaarheid voor hulpdiensten	RO	Bestemmen als 'Verkeerdoeleinden' Voorbeeld: <i>Aanduiding op de plankaart als 'Brandweertoegang'</i>	Door het leggen van verkeersbestemmingen kan dit worden geborgd.
Vluchtwegen	RO	Bestemmen of aanduiden op plankaart.	
Blusvijvers	RO	Bestemmen als 'Open water'	Als open water bestemmen
Personendichtheid	RO	Bouwhoogtes Bouwoppervlaktes Bedrijvenlijsten	Kan niet per definitie direct worden opgenomen in bestemmingsplan of omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen.

Onderwerp	Milieu of RO	Praktijk	Aandachtpunten
Personendichtheid-Connexe kantoren	RO	Beperken van (beperkt) kwetsbare onderdelen van (risicovolle) bedrijven in de planregels. Voorbeeld: <i>Het kantoorhoudend deel van een bedrijf mag niet meer bedragen dan de helft van het totale bedrijfsvloeroppervlak, met een maximum van 1500 m².</i>	
Bouwkundige maatregelen (beperkt) kwetsbaar object Bijvoorbeeld: <i>- Splinterwerend glas</i> <i>- Brandwerende gevels</i> <i>- Nooduitgangen</i>	RO	In bestemmingsplan opnemen.	Geen ruimtelijke relevantie Planregel onverbindend
		In omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen opnemen.	In strijd met Bouwbesluit 2003. Voorschrift onverbindend.
		In overeenkomst opnemen.	Afspraak is nietig
Installatietechnische maatregelen risicobron	Milieu	vergunningvoorschriften voor de omgevingsvergunning voor het oprichten of veranderen van een milieu-inrichting	Tot BBT toegestaan, verder dan BBT in beginsel aanspraak op nadeelcompensatie bij drijver van de inrichting.
Installatietechnische maatregelen (beperkt) kwetsbaar object Bijvoorbeeld <i>- Afsluitbare ventilatie</i>	RO	In bestemmingsplan opnemen.	Geen ruimtelijke relevantie Planregel onverbindend
		In omgevingsvergunning voor het brandveilig gebruiken opnemen.	In strijd met Gebruiksbesluit/Bouwbesluit Voorschrift onverbindend.
		In overeenkomst opnemen.	Afspraak geldig.
Communicatie	Milieu	Omgevingsvergunning voor het oprichten of veranderen van een milieu-inrichting: voorschrift dat drijver moet communiceren met omgeving.	
Venstertijden/bevoorradingstijden	Milieu	Omgevingsvergunning voor het oprichten of veranderen van een milieu-inrichting: toelevering van gevaarlijke stoffen wordt aan bepaalde tijden gebonden, waarbij er bij het (beperkt) kwetsbaar object geen personen aanwezig zijn.	Door verruiming openingstijden (kantoren, detailhandel) kunnen venstertijden 'onredelijk bezwarend' worden.
Nadere eisen in het bestemmingsplan	RO	Voorbeeld: <i>Nadere eisen:</i> <i>Burgemeester en wethouders zijn in het kader van de verantwoordingsplicht van het groepsrisico bevoegd nadere eisen te stellen aan:</i> <i>a. de situering van bouwwerken</i> <i>b. de bouwkundige aspecten van bouwwerken</i> <i>c. de inrichting van het terrein</i> <i>d. de plaats, de afmeting en inrichting van vluchtroutes en verbindingen</i>	Onderdeel b. is niet toegestaan / onverbindend wegens het ontbreken van ruimtelijke relevantie. Voorbeeldvoorschrift is (nog) niet door de rechter getoetst.

BRONNENOVERZICHT**Aangehaalde literatuur**

- Van den Berg, M.A.M.C., Bregman, A.G., Chao-Duivis, M.A.B., (red.), 2007, Bouwrecht in kort bestek, zesde druk, Kluwer, Deventer
- Boeve, M.N., Koeman, N.S.J., 2005a, Milieukwaliteitsnormen in het bestemmingsplan onder de nieuwe Wro, in: Milieu & Recht 2005/7, p. 415-419
- Boeve, M.N., Koeman, N.S.J., 2005b, Gemeentelijke milieukwaliteitsnormen in het bestemmingsplan, UvA-CvM, Amsterdam
- Bottelberghs, P.H., Soer, J.H.K.C., Herder, J.A., Teng, C., 2007, Praktijkboek Ruimtelijke ordening en externe veiligheid, SDU, Den Haag, p. 100
- De Bruin, M.K., Eskens, J., 2006, Uitvoering Besluit externe veiligheid inrichtingen: bestemmingsplanproof?, in: Milieu & Recht, 2006/6, p. 356-362
- Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten (Commissie-Elverding), 2008, Sneller en Beter, Den Haag
- Dölle, A.H.M., Elzinga, D.J., 2004, Handboek van het Nederlands gemeenterecht, Kluwer, Deventer, derde druk
- Van Dun, D., Haak, M., Koerselman, T., Kennes, P., Eskens, J., 2007, Naar een veilige bestemming: Handreiking verankering externe veiligheid in ruimtelijke plannen, VNG, Den Haag
- Van Geest, H.J.A.M., 2001, Ruimtelijke ordening en milieubeheer: it takes two to tango, in: Oosting, M., Van Geest, H.J.A.M., Robesin, M.A., Omgaan met risico's in het milieu- en ruimtelijke ordeningsrecht, BJu, Den Haag
- Jongma, M.P., 2002, De milieuvergunning (diss.), Kluwer, Deventer
- Jongma, M.P., Van der Ree, P., 2001, Veiligheidsafstanden in het omgevingsrecht, in: Driessen, P.P.J., Michiels, F.C.M.A., Molenaar, E.J. (red.), Duurzaam ruimtegebruik, BJu, Den Haag
- Nijmeijer, A.G.A., 2006, Voorwaardelijke verplichtingen in het bestemmingsplan: Einde van de toelatingsplanologie of niets nieuws onder de zon?, in: Milieu & Recht 2006/6, p. 363-367
- Otten, F.P.J.M., 1980, Ruimtelijke ordening en milieubeheer (diss.), VUGA, Den Haag
- Soer, J.H.K.C., 2006, Externe veiligheid en Ruimtelijke Ordening, in: RO Totaal 2006-5, Kluwer, Deventer, p. 84-87
- Soer, J.H.K.C., 2007, Externe veiligheid in ruimtelijke planvorming, in: BR 2007/175, Kluwer, Deventer, p. 729e.v.
- Spaans, L.A.J., 2002, Milieukwaliteitsnormstelling (diss.), Bju, Den Haag, p. 27-38
- Spaans, L.A.J., Michiels, F.C.M.A., 2002, De waarde(n) van milieukwaliteitsnormen, BJu, Den Haag
- Spaans, L.A.J., Struiksma, J., 2002a, Bestemd voor kwaliteit, VU, Amsterdam, in: VROM, 2002, Fundamentele Herziening Wet Ruimtelijke Ordening: Onderzoek naar aanleiding van het BRO, VROM, Den Haag, p. 40-41
- Spaans, L.A.J., Struiksma, J., 2002b, Een riskante bestemming, in: BR 2002/3, Kluwer, Deventer, p. 199e.v.
- VROM, 2005, Praktijkboek Bouwbesluit 2003, VROM, Den Haag
- VROM-raad, 2009, Dynamiek in gebiedsgericht milieubeleid – Ontwikkelen door herschikken, VROM-raad, Den Haag
- Van Zundert, J.W. (red.), Fortgens, A. Ch., Moesker, H.C.W.M., Nijmeijer, A.G.A., 2008, Tekst & Commentaar Ruimtelijke bestuursrecht, Kluwer, Deventer, vijfde druk
- De Zeeuw, F., Puylaert, H., Werksma, H., 2009, Doorbreek de impasse, TU Delft, Delft

Aangehaalde rechtspraak

Vz. Rb. Dordrecht, 22-07-2005, nr. AWB 05/670, 05/671, 05/672, 05/687

Vz. Rb. Maastricht, 26-10-2005, nr. AWB 05 / 1850 WRO VV + AWB 05 / 1854 WRO VV + AWB 05 / 1887 WRO VV (Dag- en nachtopvang Heerlen)

Rb. Arnhem, 23-07-2007, nr. AWB 06/5438

Rb. Den Bosch, 31-12-2008, nr. AWB 08/3762

KB, 10-03-1979, BR 1979, 419 (Maasvlakte)

KB, 17-12-1987, AB 1988, 388 (Hefshuizen)

AbRvS, 19-12-2001, nr. 200103469/1 (Rijksweg 1 – Hengelo)

AbRvS, 24-06-2002, nr. 200104384/1 (Schouwen Duiveland)

AbRvS, 07-08-2002, nr. 200103513/1 (Middelharnis)

AbRvS, 18-12-2002, nr. 200200767/1

AbRvS, 23-04-2003, nr. 200204855/1

AbRvS, 25-06-2003, nr. 200205329/1 (Heerhugowaard)

AbRvS, 11-02-2004, nr. 200301673/1 (Wetenschap en Technologiecentrum Watergraafsmeer)

AbRvS, 16-03-2005, nr. 200404817/1

VzAbRvS, 10-03-2006, nr. 200600358/2 (bedrijfsverzamelgebouw Maassluis)

AbRvS, 22-03-2006, nr. 200502510/1 (Linderveld)

AbRvS, 11-10-2006, nr. 200508575/1

AbRvS, 08-11-2006, nr. 200603049/1 (Venstertijden)

AbRvS, 20-12-2006, nr. 200600358/1 (bedrijfsverzamelgebouw Maassluis)

AbRvS, 10-10-2007, nr. 200607218/1 (Oostoever)

AbRvS, 28-05-2008, nr. 200608226/1

AbRvS, 03-09-2008, nr. 200706782/1 (Total)

AbRvS, 24-09-2008, nr. 200801673/1

AbRvS, 11-02-2009, nr. 200800554/1 (Klaarbeek)

AbRvS, 22-04-2009, nr. 200803956/1

Aangehaalde kamerstukken

Kamerstukken II 1986/87, 20 066, nr. 3

Kamerstukken II 1988/89, 21 163, nr. 3

Kamerstukken II 2002/03, 28 916, nr. 3

Kamerstukken II 2004/05, 30 046, nr. 3

Kamerstukken II 2004/05, 30 218, nr. 3

Kamerstukken II 2005/06, 30 218, nr. 6

Kamerstukken II 2008/09, 30 373, nr. 35

Overige geraadpleegde bronnen

Van den Boom, F., Korenberg, B., Van Heemskerck Pillis-Kemper, F., Eskens, J., 2006, Externe veiligheid en het bestemmingsplan: Onderzoek naar de uitvoeringspraktijk van het Besluit externe veiligheid inrichtingen in het bijzonder de verankering van externe veiligheid in het bestemmingsplan', VROM, Den Haag

NIROV, 2004, Het bestemmingsplan en het Besluit externe veiligheid inrichtingen, in: Leergang Op dezelfde leest-supplement 2004-1, NIROV, Den Haag

NVBR, 2005, Preadvies Externe Veiligheid en Brandweer: handreiking voor regionale brandweren om de advies in het Besluit externe veiligheid (Bevi) in te vullen, NVBR, Arnhem

Provincie Fryslân, 2005, Externe veiligheid in ruimtelijke plannen, Provincie Fryslân, Leeuwarden
Provincie Gelderland, 2005, Externe Veiligheid in het bestemmingsplan, Provincie Gelderland, Arnhem
Provincie Groningen, 2005, Samen sterk samen veilig: De veiligheidstoets: een toets op externe veiligheid in ruimtelijke plannen, Provincie Groningen, Groningen
Provincie Utrecht, 2006, Ruimtelijke ordening & externe veiligheid: projectboek Provinciaal uitvoeringsprogramma externe veiligheid, Provincie Utrecht, Utrecht
Regionale Milieudienst West Brabant, 2006, Externe veiligheid in het bestemmingsplan, Regionale Milieudienst West Brabant, Roosendaal
Stadsgewest Haaglanden, 2008, Wegwijzer Externe Veiligheid Haaglanden: Voorschriften ruimtelijke ordening, <http://www.haaglanden.nl/sites/default/default2.asp?ID=2129&mrkt>
VROM, 2007, Handreiking verantwoordingplicht groepsrisico, VROM, Den Haag
VROM-Inspectie, 2009, Weten, verbeteren, borgen, VROM-Inspectie, Den Haag

COLOFON

Opdrachtgever	: DCMR
Project	: Borging maatregelen - IPO 11
Dossier	: CO20110117-JA
Omvang rapport	: 1 pagina's
Auteur	: Christiaan Soer
Bijdrage	: Arij Verhoeff, Paulina van Dam, Annet den Herder
Interne controle	: ...
Projectleider	: Christiaan Soer
Projectmanager	: Jolande Gravendeel
Datum	: 14 maart 2011
Naam/Paraaf	:

DHV B.V.

*Ruimte en Mobiliteit
Laan 1914 nr. 35
3818 EX Amersfoort
Postbus 1132
3800 BC Amersfoort
T (033) 468 20 00
F (033) 468 28 01
E info@dhv.com
www.dhv.nl*

