

Aandachtsgebieden en vergunningverlening – milieubelastende activiteit

Auteurs mr. drs. Christiaan Soer, senior legal consultant, Royal HaskoningDHV en
mr. Taco Kooistra, ministerie IenW, directie Omgevingsveiligheid en Milieurisico's
Versie 2 april 2020

Inleiding: externe veiligheid onder de Omgevingswet

Wanneer de Omgevingswet in werking treedt verandert de beoordeling van risicovolle activiteiten en de omgeving daarvan. Kort gezegd gaat het over een verschuiving van een beoordeling van het groepsrisico aan de hand van een berekening (f/n curve) naar een beoordeling aan de hand van aandachtsgebieden. Het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) bevat instructieregels die aangeven op welke wijze er omgegaan moet worden met externe veiligheid in een omgevingsplan. De gevolgen hiervan voor de ruimtelijke ontwikkeling en de vergunningverlening wordt hieronder aan de hand van een viertal vragen toegelicht:¹

1. Wat gebeurt er als de Omgevingswet in werking treedt: zijn er dan al aandachtsgebieden?
2. Wat zijn daarvan de consequenties vanuit het perspectief van de ruimtelijke ontwikkeling?
3. Welke situaties kunnen zich vanuit het perspectief van de ruimtelijke ontwikkeling voordoen?
4. Welke gevolgen heeft dat voor de verlening van een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit?

1 Wat gebeurt er als de Omgevingswet in werking treedt: zijn er dan al aandachtsgebieden?

De Omgevingswet en bijbehorende algemene maatregelen van bestuur en regeling treden na 1 januari 2021 in werking. Op het moment van inwerkingtreding ontstaat er een omgevingsplan van rechtswege (het tijdelijk deel van het omgevingsplan), dat voor 2029 moet zijn omgezet in een 'definitief' omgevingsplan ('overgezet' naar het permanent deel van het omgevingsplan). Hierbij is van belang vast te stellen wanneer een aandachtsgebied geldt:

- a. Voor bestaande activiteiten met gevaarlijke stoffen gelden vanaf de inwerkingtreding van het Bkl aandachtsgebieden. Het gaat hierbij om activiteiten die met een geldige omgevingsvergunning in werking zijn of waarvoor een melding is gedaan en om activiteiten die in overeenstemming met het omgevingsplan in werking zijn (buisleidingen).
- b. Bij een vergunningaanvraag voor nieuw toe te laten activiteiten met gevaarlijke stoffen gelden de aandachtsgebieden vanaf het moment waarop de vergunning in werking is getreden of de melding is gedaan.

Aandachtsgebieden hoeven dus niet in een omgevingsplan of omgevingsvergunning te worden opgenomen: deze gelden van rechtswege. Wel kunnen deze gebieden in een omgevingsplan worden aangewezen en geometrisch begrensd, om vervolgens binnen dat gebied bepaalde regels te laten gelden, als dat nodig is om bijvoorbeeld te voldoen aan de instructieregels. Noodzakelijk is dat niet: er kan ook voor een andere omgevingsplansystematiek worden gekozen waarbij de aanwijzing en begrenzing van aandachtsgebieden achterwege blijft. Dit is anders voor voorschriftengebieden: deze *moeten* in het omgevingsplan worden aangewezen en geometrisch begrensd. Opgemerkt wordt nog

¹ Het antwoord op deze vragen is voor een deel ontleend aan Q and A's die zijn opgesteld in het kader van de Bijscholing aandachtsgebieden omgevingsveiligheid

dat de bruidsschat geen regels over aandachtsgebieden of voorschriftengebieden bevat: deze komen dus niet automatisch in het omgevingsplan van rechtswege.

2 Wat zijn daarvan de consequenties vanuit het perspectief van de ruimtelijke ontwikkeling?

Rekening houden met groepsrisico

Als er een aandachtsgebied geldt, dan moet in het omgevingsplan rekening worden gehouden met het groepsrisico. Aan de verplichting om rekening te houden met het groepsrisico wordt in ieder geval voldaan als een nieuwe ruimtelijke ontwikkeling buiten het aandachtsgebied wordt toegelaten. Als het wenselijk is om de ontwikkeling binnen het aandachtsgebied toe te laten, dan wordt aan de genoemde verplichting voldaan als het omgevingsplan waarborgt dat er maatregelen zijn getroffen ter bescherming van mensen in beperkt kwetsbare en kwetsbare gebouwen en locaties en zeer kwetsbare gebouwen of als het omgevingsplan regels bevat ter beperking van de personendichtheid of van de tijd dat mensen in die gebouwen of op die locaties aanwezig zijn. In de nota van toelichting op artikel 5.15 Bkl is opgemerkt dat een goede toepassing van de verplichting om rekening te houden met het groepsrisico ook leidt tot het beperken van schade aan gebouwen en het milieu. Anders geformuleerd: het voorkomen of beperken van maatschappelijke ontwrichting. Maatschappelijke ontwrichting kan verband houden met het overlijden van een groep mensen, maar ook met gewonden, milieuschade en economische schade.

Voorschriftengebieden in het omgevingsplan

Als er een aandachtsgebied geldt, dan moet de gemeente besluiten of (een deel) van het aandachtsgebied in het omgevingsplan wordt aangewezen als (brand- en/of explosie) voorschriftengebied (zie artikel 5.14 Bkl). Tegen dit besluit van de gemeente is beroep mogelijk.

Overgangsrecht

In de nota van toelichting bij het Invoeringsbesluit Omgevingswet is aandacht besteed aan specifiek overgangsrecht voor externe veiligheid. Daarin wordt onder meer ingegaan op het moment van gelding van aandachtsgebieden en het niet kunnen weigeren van een aanvraag voor een technische bouwactiviteit zolang geen voorschriftengebied in het omgevingsplan is aangewezen.

Moment van gelding

Een aandachtsgebied van een risicovolle activiteit hoeft niet in het omgevingsplan te worden aangewezen, maar geldt van rechtswege, voor bestaande activiteiten vanaf het tijdstip van inwerkingtreding en voor nieuwe activiteiten vanaf het moment waarop de omgevingsvergunning in werking is getreden of de melding is gedaan (zie hiervoor). Een bestaande risicovolle activiteit heeft een aandachtsgebied voor zover het een activiteit betreft waarvoor in bijlage VII bij het Bkl een afstand voor het aandachtsgebied is aangegeven of is bepaald dat het aandachtsgebied moet worden berekend.

Een aandachtsgebied kan ook gaan gelden door dit toe te laten in het omgevingsplan. Dat kan nuttig zijn als een globale functietoedeling voor bedrijvigheid in het omgevingsplan is opgenomen, die risicovolle activiteiten toestaat zonder specifiek de aard en omvang van die activiteiten te regelen. In dat geval wordt met het toelaten van het aandachtsgebied het maximum aandachtsgebied vastgesteld, waarbinnen toekomstige risicovolle activiteiten dienen te blijven. In dat geval geldt het aandachtsgebied vanaf de inwerkingtreding van het omgevingsplan. Een in het omgevingsplan

toegelaten aandachtsgebied kan in het omgevingsplan (geheel of gedeeltelijk) worden aangewezen als brand- of explosievoorschriftengebied.

Zoals gezegd hoeven in een omgevingsplan of omgevingsvergunning geen aandachtsgebieden te worden opgenomen, deze gelden van rechtswege en zijn af te leiden uit bijlage VII bij het Bkl. De aandachtsgebieden worden ook opgenomen in het Register externe veiligheidsrisico's (Rev). Voor de bestaande risicovolle activiteiten geldt een aparte overgangstermijn waarbinnen de aandachtsgebieden in het Rev moeten worden opgenomen. Voor nieuwe risicovolle activiteiten moeten deze 'meteen' in het Rev worden opgenomen, dat wil zeggen binnen de procedure van verzameling en aanlevering zoals die in het Bkl en Omgevingsbesluit is opgenomen. Deze procedure is vergelijkbaar met de huidige wijze van aanlevering aan het RRGs.

Nieuw zeer kwetsbaar gebouw

Zolang het aandachtsgebied (of een deel daarvan) nog niet in het omgevingsplan is aangewezen als brandvoorschriftengebied of explosievoorschriftengebied en een zeer kwetsbaar gebouw in dat gebied is toegelaten, hoeft een in het tijdelijk deel van het omgevingsplan nieuw op te richten zeer kwetsbaar gebouw niet te voldoen aan aanvullende bouwtechnische eisen die zijn opgenomen in artikel 4.90 tot en met 4.96 van het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl), of aan gelijkwaardige maatregelen. Een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een technische bouwactiviteit zal in die situatie ook niet kunnen worden geweigerd, als de aanvraag voor het overige voldoet aan het Bbl.

Ut het oogpunt van omgevingsveiligheid heeft het de voorkeur dat gemeenten de uitvoering van het nieuwe omgevingsveiligheidsbeleid voortvarend ter hand nemen. Voor wat betreft de verbeterde bescherming van minder zelfredzame personen betekent dit dat het wenselijk is dat gemeenten prioriteit geven aan het aanwijzen van brand- en/of explosievoorschriftengebieden als zeer kwetsbare gebouwen zijn toegelaten in een brand- of explosieaandachtsgebied. Zo kan worden verzekerd dat nieuw te bouwen zeer kwetsbare gebouwen daadwerkelijk meer bescherming bieden.

Nieuwe risicovolle activiteit, buitenplanse omgevingsplanactiviteit

Van belang is dat een voorschriftengebied alleen door middel van een wijziging van het omgevingsplan kan worden vastgesteld. Dat beperkt de mogelijkheid om een nieuwe risicovolle activiteit toe te laten door verlening van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Als met die omgevingsvergunning een risicovolle activiteit wordt toegelaten die zal leiden tot een aandachtsgebied waarbinnen zeer kwetsbare gebouwen zijn toegelaten, zal de omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit moeten worden geweigerd wanneer ten behoeve van die gebouwen geen voorschriftengebied is aangewezen. Dit vloeit voort uit de met het Invoeringsbesluit toegevoegde beoordelingsregel 8.0b van het Bkl.

Nieuw zeer kwetsbaar gebouw, buitenplanse omgevingsplanactiviteit

In de spiegelbeeldige situatie – een zeer kwetsbaar gebouw wordt met een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit op een locatie toegelaten – geldt dat de instructieregels voor het omgevingsplan van overeenkomstige toepassing zijn op grond van artikel 8.0b van het Bkl. In het aandachtsgebied is dan alleen een zeer kwetsbaar gebouw toegelaten als die locatie ook als voorschriftengebied is aangewezen in het omgevingsplan.

Na overgangsfase

Na de overgangsfase voor het omzetten van het tijdelijk deel van het omgevingsplan in een permanent omgevingsplan moeten locaties waar zeer kwetsbare gebouwen zijn toegelaten – ook als deze al zijn gebouwd – zijn aangewezen als voorschriftengebied. Bij nieuwbouw op die locaties zijn dan ook de aanvullende bouwtechnische eisen van het Bbl van toepassing.

Ten slotte wordt nogmaals opgemerkt dat aandachtsgebieden niet in een omgevingsplan hoeven te worden aangewezen; het staat de gemeente vrij om dat wel te doen (zie artikelsgewijze toelichting op artikel 5.13 Bkl).

3 Welke situaties kunnen zich vanuit het perspectief van de ruimtelijke ontwikkeling voordoen?

In het ruimtelijk spoor kunnen zich – gelet op het voorgaande - de volgende situaties voordoen:

- a. Als het omgevingsplan nog niet voorziet in het toelaten van de (nieuwe) milieubelastende activiteit, bevat artikel 8.0b Bkl een weigeringsgrond, voor de gevallen waarin aanwijzing van het voorschriftengebied in het omgevingsplan nog niet heeft plaatsgevonden. In dit geval kan er ‘vertraging’ optreden omdat de omgevingsvergunning moet wachten op omgevingsplan: die omgevingsvergunning kan alleen worden verleend als het omgevingsplan in ieder geval de locaties waar een zeer kwetsbaar gebouw is toegelaten (d.w.z. locaties waar een zeer kwetsbaar gebouw aanwezig is en locaties waar dat nog niet het geval is maar het oprichten van een zeer kwetsbaar gebouw wel is toegelaten) heeft aangewezen als voorschriftengebied. Het is in die gevallen ook denkbaar dat geen omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit wordt aangevraagd, maar een wijziging van het omgevingsplan wordt doorlopen, waarbij zowel de risicovolle milieubelastende activiteit als het voorschriftengebied wordt ingepast.
- b. Als het omgevingsplan wel voorziet in het toelaten van de milieubelastende activiteit, is er geen weigeringsgrond aan de orde: van strijdigheid met het omgevingsplan is immers geen sprake. In de Nota van Toelichting bij artikel 8.10a Bkl (Invoeringsbesluit) wordt dit onderscheid (ten opzichte van a.) echter niet expliciet gemaakt. Hier treedt dus geen ‘vertraging’ op.
- c. Als in het tijdelijke deel van het omgevingsplan ex lege activiteiten met een aandachtsgebied zijn toegelaten en in werking zijn, moet aan het einde van de transitieperiode het omgevingsplan aan alle instructieregels voldoen, dus ook aan artikel 5.14 Bkl (het aanwijzen van voorschriftengebieden in het omgevingsplan). Hiervoor geldt dus geen aparte / andere termijn of apart overgangsrecht. Evenmin voorziet de bruidsschat in een regeling over aandachtsgebieden of voorschriftengebieden.

4 Welke gevolgen heeft dat voor de verlening van een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit?

Als een milieubelastende activiteit past binnen het omgevingsplan, is het ontbreken van de aanwijzing van voorschriftengebieden in het omgevingsplan geen weigeringsgrond voor het verlenen van een omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit. Aandachtsgebieden hoeven niet in de omgevingsvergunning te worden opgenomen; de ligging daarvan volgt uit bijlage VII bij het Bkl. Wel kunnen deze een rol spelen bij de beoordeling in het kader van art. 8.10a Bkl (beoordelingsregel omgevingsvergunning milieubelastende activiteit). Zie de toelichting op dat artikel:

De gemeenteraad moet op grond van artikel 5.14 Bkl een brand- of explosieaandachtsgebied in het omgevingsplan aanwijzen als brand- respectievelijk explosievoorschriftengebied. Dat moet in principe voorafgaand aan of gelijktijdig gebeuren met het vergunnen (en als het omgevingsplan daar nog niet voorziet: het toelaten) van de betreffende activiteit. (p. 513)

(...)

De beoordeling op grond van artikel 8.10a Bkl kan ertoe leiden dat de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit wordt geweigerd. Dit kan het geval zijn als sprake is van activiteiten die effecten kunnen veroorzaken van een zodanige aard en omvang dat maatregelen niet of onvoldoende effectief zijn om de gevolgen voor de omgeving te beperken. (...) De afweegfunctie van het aandachtsgebied sluit geenszins uit dat de beoordeling van de aanvraag ertoe leidt dat de omgevingsvergunning wordt geweigerd, bijvoorbeeld als de gemeente als bevoegd gezag voor de vergunning een gebiedsgericht beleid voert waarin prioriteit wordt gegeven aan de komst van een nieuwe woonwijk of de verdere ontwikkeling van (zeer) kwetsbare gebouwen en locaties en een uitwaartse groei van het aandachtsgebied of een nieuw aandachtsgebied met dat beleid in strijd is. (p. 513-514)

Daarnaast zou bovenstaande nog een rol kunnen spelen bij de beoordeling van het criterium 'significante verontreiniging' (art. 8.9, eerste lid, aanhef onder e, en derde lid, Bkl; beoordelingsregel omgevingsvergunning milieubelastende activiteit).