

Veiligheidskundigen opgelet!

Nog 1 jaar tot de Omgevingswet



Op 1 januari 2022 treedt de nieuwe Omgevingswet in werking. Veel gemeenten, waterschappen, GGD's, veiligheidsregio's en provincies verkennen nu alvast de consequenties en mogelijkheden. Bedrijven en veiligheidsdeskundigen lijken nog vrij onbekend met de nieuwe wet. De auteurs delen hun ervaringen in dit artikel en moedigen iedereen aan om zich meer te verdiepen in de Omgevingswet.

| TEKST **TEKST DIRK JAN DE BOER EN SARAH ROS**

De vernieuwing van het omgevingsrecht heeft onder meer als doel om beter in te kunnen inspelen op de maatschappelijke opgaven van nu. Denk aan zaken als de duurzame energietransitie en de woningbouwopgave. Dit nieuwe stelsel moet transparantere en snellere besluitvorming mogelijk maken, waarin verschillende aspecten van de leefomgeving in samenhang worden benaderd. Zo kunnen initiatiefnemers en overheden hun ambities beter waar maken. Om deze vernieuwing te realiseren is en wordt gewerkt aan de Omgevingswet, het Digitaal Stelsel Omgevingswet en de bijbehorende cultuurverandering. Het is de nieuwe manier waarop overheid, bedrijven en burgers gaan samenwerken. We krijgen regelmatig de vraag: is die nieuwe Omgevingswet niet oude wijn in nieuwe zakken? Die vraag is lastig te beantwoorden. Want de komende jaren krijgen we de exacte impact van de vernieuwing pas echt te zien. Intussen kunnen we hier wel een aantal voorziene (juridische) wijzigingen beschrijven die impact hebben op bedrijven en veiligheidsdeskundigen.

Wetten en principes

Ten eerste vervangt de Omgevingswet tientallen wetten en meer dan honderd ministeriële regelingen en voor de fysieke leefomgeving relevante Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's) over ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, veiligheid, natuur en water. De nieuwe Omgevingswet wordt wel de grootste wetgevingsoperatie genoemd sinds de invoering van de Grondwet in 1848. De impact ervan zal in elk geval groot zijn.

Ten tweede wordt in de Omgevingswet een aantal principes extra aangehaald. Denk bijvoorbeeld aan de decentralisatie-opgave, waarin gemeenten meer ruimte krijgen om maatwerk toe te passen. En bijvoorbeeld ook aan het verlaten van het begrip 'inrichting' voor milieubelastende activiteiten. En dan is er nog een nieuw vergunningstelsel met een korte beslistermijn, waarin de nadruk ligt op participatie met de omgeving.

Omgevingswet en veiligheid

In artikel 1.3 van de Omgevingswet staan de maatschappelijke doelen van het nieuwe stelsel omschreven.

Doel van de Omgevingswet is het bereiken van een balans tussen:

- het tot stand brengen en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, en
- het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving om er maatschappelijke behoeften mee te vervullen.

Bedrijven, overheden en burgers hebben een gezamenlijke verantwoordelijkheid en zorgplicht om veiligheid en gezondheid in onze leefomgeving te waarborgen. Zo zijn de thema's veiligheid en gezondheid ook de core business van veiligheids- of milieukundigen die binnen bedrijven als manager of adviseur Health Safety and Environment (HSE) werken.

Wat is de betekenis van het thema veiligheid in de Omgevingswet voor bedrijven? We zoomen daarbij vooral in op bedrijven met opslag en processen met gevaarlijke stoffen. De volgende vragen zijn daarbij relevant:

1. Wat is een veilige leefomgeving volgens de Omgevingswet?
2. Wat wijzigt er bijvoorbeeld met de Omgevingswet op het thema 'veiligheid'?
3. Welke aandacht vraagt de Omgevingswet van de veiligheidsdeskundige?

‘De Omgevingswet introduceert ‘aandachtsgebieden externe veiligheid’ voor bedrijven met een extern veiligheidsrisico

1. Een veilige leefomgeving volgens de Omgevingswet

Eén van de doelen van de Omgevingswet is het bereiken en in stand houden van een veilige en fysieke leefomgeving. In de Nota van Toelichting van de Omgevingswet staat het volgende over de definitie van een veilige fysieke leefomgeving:

“De Omgevingswet is in ieder geval gericht op veiligheid en gezondheid van de mens. Het omgevingsrecht heeft een belangrijke functie bij het voorkomen van ongewone voorvallen en rampen en van de gevolgen daarvan. Het gaat om aspecten van fysieke veiligheid zoals externe veiligheid, veiligheid tegen overstromingen, brandveiligheid en constructieve veiligheid.”

De Rijksoverheid blijft onder de Omgevingswet – net als in het huidige omgevingsrecht – algemene en instructieregels stellen aan een aantal fysieke veiligheidsthema's:

- de risico's van opslag, processen en transport van gevaarlijke stoffen, munitie, vuurwerk en vliegverkeer (externe veiligheid of omgevingsveiligheid);
- de risico's van hoogwater (hoogwaterveiligheid);
- en de risico's van instorting of brand in een gebouw (brand- en constructieve veiligheid).

Inhoudelijk blijven de huidige Rijksregels onder de nieuwe Omgevingswet voor een groot deel gelijk. Alleen voor het thema externe veiligheid zet de Rijksoverheid in op vernieuwing van het beleid. Dat bespreken we bij punt 2.

De Omgevingswet biedt meer ruimte aan decentrale overheden (provincies, waterschappen en gemeenten) om ambities voor de fysieke leefomgeving waar te maken. Dus ook voor het thema veiligheid. Gemeenten zullen straks in het gemeentelijk Omgevingsplan de gemeentelijke regels voor de fysieke leefomgeving opnemen. Daarin zijn zij ook verplicht om rekening te houden met alle rampen, crises en branden (artikel 5.2 Besluit Kwaliteit Leefomgeving). Deze definitie is niet afgebakend op fysieke veiligheid en

Brzo in de Omgevingswet

Met de komst van de Omgevingswet zal het Besluit risico's zware ongevallen (Brzo 2015) als AmvB verdwijnen. De regels uit het Brzo komen verspreid in verschillende AmvB's onder de Omgevingswet terug. Zo kun je de procedures, coördinatie, toezicht en handhaving vinden in het Omgevingsbesluit (Ob). De inhoudelijke regels staan voor het grootste deel in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal). De voorschriften over domino-effecten staan in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl).

Een interessante wijziging is dat Brzo-bedrijven onder de Omgevingswet Seveso-inrichtingen heten. Dat is een expliciete verwijzing naar de Europese Seveso-richtlijn voor bedrijven met grote risico's voor de omgeving.

biedt daarmee ruimte om ook nieuwe veiligheidsthema's als ordenend principe in het omgevingsrecht te regelen.

Samengevat kunnen we stellen dat de Rijksoverheid onder de Omgevingswet regels blijft stellen voor een aantal fysieke veiligheidsthema's. Daarnaast moeten gemeenten breder kijken naar veiligheid en gezondheid. Daarbij hebben ze de mogelijkheid om de rijksregels aan te vullen en aan te scherpen.

2. Wat is voor veiligheid nieuw in de Omgevingswet?

Voor veel thema's binnen het omgevingsrecht leidt de Omgevingswet niet tot inhoudelijke wijzigingen van de regels. Voor de meeste veiligheidsthema's geldt dat ook. Uitzondering is het thema externe veiligheid.

De omgang met de risico's van opslag en transport van gevaarlijke stoffen voor de omgeving is in Nederland geborgd in het omgevingsrecht. En straks dus ook in de Omgevingswet. Bij nieuwe aanvragen voor risicovolle activiteiten en nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen in de omgeving van die activiteiten is het nodig de externe veiligheidsrisico's te beoordelen. De beoordeling vindt plaats voor twee risiconormen: het plaatsgebonden risico en het groepsrisico. Voor de risiconorm 'plaatsgebonden risico' verandert de wetgeving in de basis niet. Voor de risiconorm 'groepsrisico' introduceert De Omgevingswet de 'aandachtsgebieden externe veiligheid'. Daarbij is meer aandacht voor de effecten van incidenten met gevaarlijke stoffen en een goede belangenafweging. In deze nieuwe aandachtsgebieden rondom risicovolle activiteiten moeten overheid en bedrijven zoeken naar een manier om de aanwezige mensen voldoende te beschermen. Vooral voor bedrijven die nu onder het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi) vallen heeft deze wijziging impact. Bijvoorbeeld bij een aanvraag voor uitbreiding van de milieuruimte. Wanneer de externe veiligheidsrisico's nu al een beperking vormen voor een bedrijf, adviseren we om te verkennen welke consequenties de beleidsvernieuwing op termijn kan betekenen.

In de Omgevingswet worden bovendien nieuwe sturingsinstrumenten geïntroduceerd die een relatie hebben met het thema veiligheid. We noemen er twee:

- De Omgevingswet bevat een algemene zorgplicht en een algemeen verbod. De algemene zorgplicht houdt in dat zowel overheden, bedrijven als burgers verantwoordelijk zijn voor een veilige fysieke leefomgeving. En in lijn met de Woningwet nu ligt de verantwoordelijkheid nadrukkelijk niet alleen bij de overheid. Naast de algemene zorgplicht bevat de Omgevingswet ook een algemeen verbod: het is verboden om een activiteit te verrichten of na te laten als daardoor aanzienlijke nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving (dreigen te) ontstaan.
- In de Omgevingswet komt het instrument financiële zekerheid weer terug. Het bevoegd gezag kan in een omgevingsvergunning voorschriften opnemen die de ver-

Aandachtsgebieden externe veiligheid

De risiconorm 'groepsrisico' wordt in het huidige omgevingsrecht berekend en weergegeven in een grafiek (fN-curve). Voor veel bestuurders, burgers en professionals is de betekenis van deze grafiek niet te doorgronden. Dat maakt dat het thema externe veiligheid buiten de plaatsgebonden risicocontour te weinig meeweegt bij het inrichten van de ruimte. Om dat te veranderen heeft het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat de aanpak gewijzigd. Geen grafiek meer; in plaats daarvan is het groepsrisico weergegeven in de vorm van 'aandachtsgebieden externe veiligheid' op een plankkaart. Daarbij onderscheidt men de aandachtsgebieden brand, explosie en gifwolk.

Voor alle bedrijven die vallen onder het Besluit externe veiligheid inrichtingen wordt de omvang van de nieuwe aandachtsgebieden in de komende periode bepaald.

gunninghouder verplichten tot financiële zekerheidsstelling voor het afdekken van eventuele aansprakelijkheid. Zeker bij de Seveso-inrichtingen is het denkbaar dat overheden hiervan gebruik gaan maken.

Samengevat kunnen we stellen dat de Omgevingswet voor het thema externe veiligheid leidt tot een forse inhoudelijke verschuiving. Andere wijzigingen, zoals de algemene zorgplicht en de financiële zekerheid, hebben een relatie met veiligheid en zullen voor bijvoorbeeld Seveso-inrichtingen impact kunnen hebben.

3. Aandachtspunten voor de veiligheidskundige

De komst van de Omgevingswet is uitdagend. Want niet alleen de juridische kant van de nieuwe wetgeving veran-

‘ De Omgevingswet streeft naar een nieuwe, flexibele en snelle aanvraag voor en afhandeling van omgevingsvergunningen

dert, de manier van werken verandert ook. Daardoor komt er meer verantwoordelijkheid te liggen bij initiatiefnemers en bedrijven dan nu het geval is. Hoe kunnen bedrijven en veiligheidskundigen zich hier nu gericht op voorbereiden? Door aandacht te besteden aan de volgende zaken:

Check het aandachtsgebied externe veiligheid

De Omgevingswet introduceert zogenoemde 'aandachtsgebieden externe veiligheid' voor bedrijven met een extern veiligheidsrisico. De (rijks)overheid berekent of bepaalt deze aandachtsgebieden op basis van de huidige vergunde rechten. De aandachtsgebieden gaan vanaf 1 januari 2022 een belangrijke rol spelen bij de beoordeling van een vergunningsaanvraag. De regionale uitvoeringsdienst of milieudienst is (binnenkort) op de hoogte van de omvang van de aandachtsgebieden per bedrijf.

Verken het nieuwe of tijdelijke omgevingsplan

De Omgevingswet verplicht provincies om een omgevingsverordening, en gemeenten om een omgevingsplan vast te stellen. Beide plannen bepalen of er straks als bedrijf nog mogelijkheden zijn om nieuwe activiteiten uit te voeren. Provincies hebben in 2022 hun omgevingsverordening vastgesteld. Gemeenten hebben in 2029 hun tijdelijke omgevingsplan omgezet in een omgevingsplan. Dus er is nog tijd en ruimte om daarbij betrokken te raken.

Check je huidige omgevingsvergunning milieu

De Omgevingswet brengt voor de omgevingsvergunning milieu een aantal vernieuwingen. De regels waaraan een vergunning nu moet voldoen volgens het huidige Bouwbesluit en Activiteitenbesluit, vervallen straks. Regels uit de nieuwe Omgevingswet worden van toepassing op milieu-activiteiten. De vergunde rechten in de huidige vergunning blijven ook onder de Omgevingswet van kracht. Via het overgangsrecht krijgen voorschriften een nieuwe plek.

Timing nieuwe vergunning

De Omgevingswet streeft naar een nieuwe, flexibele en snelle aanvraag voor en afhandeling van de omgevingsvergunning. De aanvrager heeft daarin een belangrijke rol. Nieuw is dat de aanvrager zelf moet nadenken over het vroegtijdig betrekken van de samenleving. De overheid kan (weer) leges voor de omgevingsvergunning milieu vragen. Denk daarom voor gewenste uitbreidingen in 2021 na over het geschikte moment (voor of na inwerkingtreding van de Omgevingswet) om een nieuwe aanvraag in te dienen. □

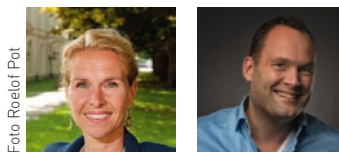


Foto Roelof Pot

Sarah Ros is zelfstandig bestuursadviseur fysieke leefomgeving en Omgevingswet. Dirk Jan de Boer is mede-eigenaar van Oostkracht 10, adviesbureau voor Milieu en Veiligheid.