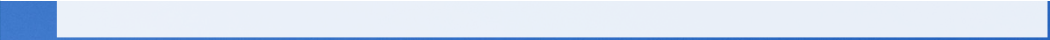
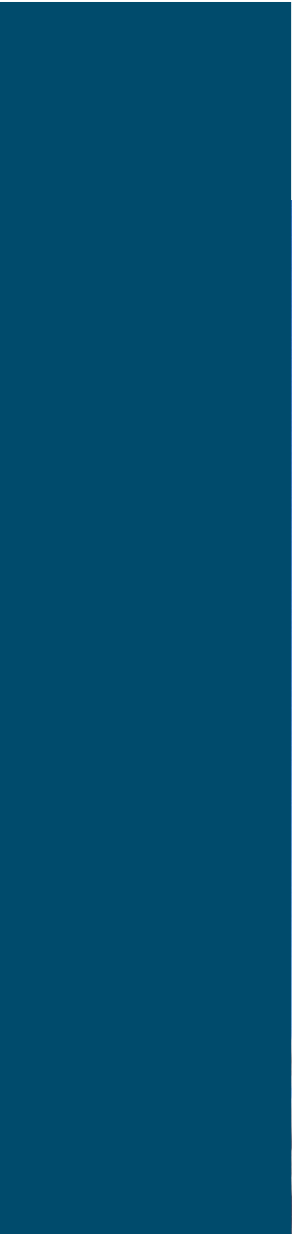


Handreiking Omgevingsveiligheid in het omgevingsplan



Nederlandse Academie voor
Crisisbeheersing en Brandweezorg
Postbus 7010
6801 HA Arnhem
Kemperbergerweg 783, Arnhem
www.nipv.nl
info@nipv.nl
026 355 24 00

Colofon

© Nederlands Instituut Publieke Veiligheid (NIPV), 2024

| | |
|----------------|--|
| Auteurs | P.J. van der Graaf (NIPV), M. de Jonge (Menno de Jonge advies) J. van der Velde (Adviseur Omgevingsrecht), J. Vos (NIPV), H.C.M. van Egmond (Adviseur Bouwregelgeving) en L. de Witte (NIPV) |
| Contactpersoon | P.J. van der Graaf |
| Opdrachtgever | Omgevingsdienst NL |
| Contactpersoon | E. Graven |
| Datum | 17 juli 2024 |
| Foto omslag | Shutterstock.com |

Wij hechten veel belang aan kennisdeling. Delen uit deze publicatie mogen dan ook worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding.

Inhoud

| | | |
|----------|--|-----------|
| | Inleiding | 4 |
| 1 | Omgevingswet en omgevingsplan | 7 |
| 1.1 | Omgevingswet: doelen beleidscyclus en kerninstrumenten | 7 |
| 1.2 | Van Wro naar Omgevingswet | 10 |
| 1.3 | Eerder verschenen publicaties | 11 |
| 2 | Wat is omgevingsveiligheid? | 12 |
| 2.1 | Veiligheid onder de Wet ruimtelijke ordening | 12 |
| 2.2 | Literatuurstudie omgevingsveiligheid | 13 |
| 2.3 | Gesprekken en feedback | 13 |
| 2.4 | Definitie omgevingsveiligheid | 14 |
| 2.5 | Overzicht onderwerpen omgevingsveiligheid | 17 |
| 2.6 | Omgevingsveiligheid in deze handreiking | 18 |
| 3 | Regelruimte omgevingsveiligheid in omgevingsplan | 20 |
| 3.1 | Regelgevingsanalyse | 20 |
| 3.2 | Regelruimte in het omgevingsplan | 25 |
| 3.3 | Orderingsprincipe omgevingsplan | 25 |
| 4 | Omgevingsplan en omgevingsveiligheid | 28 |
| 4.1 | Algemeen | 28 |
| 4.2 | Stappenplan regels omgevingsveiligheid | 28 |
| 5 | Voorbeelden regels omgevingsveiligheid | 39 |
| 5.1 | Inleiding | 39 |
| 5.2 | Gehanteerde voorbeeldwaarden | 40 |
| 5.3 | Voorbeeldplanregels | 41 |
| | Literatuur | 60 |
| | Bijlage 1 Resultaten literatuurstudie | |
| | Bijlage 2 Analyse omgevingsveiligheid in Omgevingswet, Bkl, Bbl, Bal en bruidsschat | |

Inleiding

Aanleiding

Op 1 januari 2024 is de Omgevingswet in werking getreden. Daarmee zijn in het domein van de fysieke leefomgeving verschillende nieuwe instrumenten geïntroduceerd, waaronder het omgevingsplan. Het omgevingsplan bevat regels van een gemeente voor de fysieke leefomgeving.

Omgevingsplan en veilige fysieke leefomgeving

De Omgevingswet richt zich mede op een *veilige fysieke leefomgeving*. Bij het opstellen van regels voor het omgevingsplan dienen gemeenten rekening te houden met de instructieregels van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). Zo geeft paragraaf 5.1.2 van het Bkl aan dat omgevingsplannen invulling moeten geven aan een *veilige fysieke leefomgeving*. Daarbij kan gedacht worden aan maatschappelijke ontwrichting door overstroming en extreme neerslag, (rook)effecten als gevolg van natuurbranden en brandende opslag van materialen.

Omgevingsveiligheid is een veel gebruikte en herkenbare term als het gaat om een *veilige fysieke leefomgeving* (artikel 1.3 van de Omgevingswet). De term omgevingsveiligheid is voor het eerst gelinkt aan een veilige fysieke leefomgeving bij de beleidsvernieuwing van externe veiligheid in het kader van de Omgevingswet. Dit is in de nota van toelichting bij het Bkl over artikel 8.1.4 'Waarborgen van de veiligheid' als volgt verwoord:

Omgevingsveiligheid als beleidsvernieuwing van externe veiligheid

"Voor externe veiligheid is sinds 2013 nieuw beleid ontwikkeld dat wordt aangeduid als omgevingsveiligheidsbeleid. Het vernieuwde beleid is erop gericht dat het bevoegd gezag externe veiligheidsrisico's als ontwerp-variabele zo vroeg mogelijk bij de totstandkoming van omgevingsplannen betreft".

Een veilige fysieke leefomgeving omvat echter meer dan externe veiligheid. Wat omgevingsveiligheid is, is in de Omgevingswet of daarop gebaseerde uitvoeringsregelingen en besluiten niet gedefinieerd. Doordat de term omgevingsveiligheid in de praktijk veelvuldig wordt gebruikt, leidt dat tot spraakverwarring en verschillende verwachtingen. Maar alleen het vaststellen van een definitie is niet voldoende. In de praktijk is er namelijk ook behoefte aan een methodiek waarmee invulling wordt gegeven aan het borgen van omgevingsveiligheid in een omgevingsplan en aan enkele voorbeelden van planregels op het gebied van omgevingsveiligheid.

Doel en doelgroep

Om een eind te maken aan de spraakverwarring, zodat de term omgevingsveiligheid in het kader van het omgevingsplan gebruikt kan worden, en om te voorzien in de behoefte aan een methodiek heeft Omgevingsdienst NL het Nederlands Instituut Publieke Veiligheid opdracht gegeven deze handreiking op te stellen.

Het doel en daarbij ook het resultaat van deze handreiking zijn vierledig:

- > Het analyseren en definiëren van de term *omgevingsveiligheid* en de reikwijdte daarvan.
- > Het projecteren van het begrip *omgevingsveiligheid* op de Omgevingswet en de uitvoeringsregelingen om de (juridische) reikwijdte (regelgeving-analyse) en dus de juridische ruimte van regels voor omgevingsveiligheid in het omgevingsplan te bepalen.
- > Het ontwikkelen van een methodiek of stappenplan om omgevingsveiligheid te kunnen borgen in de regels van een omgevingsplan.
- > Het opstellen van enkele voorbeelden van omgevingsplanregels met daarbij korte toelichtingen.

Deze handreiking is bedoeld voor alle partijen die bij het opstellen van een omgevingsplan betrokken zijn. De handreiking is dan ook mede bestemd voor het bevorderen van de dialoog tussen juristen, planologen, milieuspecialisten, vergunningverleners, adviseurs van de veiligheidsregio en omgevingsdiensten en bouwkundigen om tot een goede waarborging van omgevingsveiligheid in het omgevingsplan te komen.

Afbakening

Omgevingsveiligheid omvat ook externe veiligheid. Voor externe veiligheid zoals bedoeld in de paragrafen 5.1.2.2 tot en met 5.1.2.7 van het Besluit kwaliteit leefomgeving¹ die gaan over het plaatsgebonden risico 10^{-6} en aandachtsgebieden, zijn geen (aanvullende) omgevingsplanregels uitgewerkt. De reden hiervoor is dat door deze specifieke instructieregels al voorbeelden voor een regeling in het omgevingsplan beschikbaar komen. Voor de overige onderdelen van omgevingsveiligheid is dit niet het geval.

Leeswijzer

Hoofdstuk 1 beschrijft de rol en de positie van het omgevingsplan binnen het stelsel van de Omgevingswet, waarbij ingegaan wordt op de zes kerninstrumenten van de Omgevingswet. Het omgevingsplan heeft een grotere reikwijdte dan bestemmingsplannen van vóór 1 januari 2024. In Hoofdstuk 2 wordt de term *omgevingsveiligheid* gedefinieerd en worden onderwerpen benoemd die onder het begrip omgevingsveiligheid vallen. Tevens wordt de relatie met *externe veiligheid* weergegeven. De definitie is de basis voor de inhoud van de volgende hoofdstukken. Hoofdstuk 3 bevat een analyse van de regels van de Omgevingswet en uitvoeringsregelingen (zoals het Besluit kwaliteit leefomgeving en het Besluit activiteiten leefomgeving) in relatie tot omgevingsveiligheid. Hierbij is onderzocht welke ruimte de wet zelf en de uitvoeringsregelingen bieden voor het regelen van omgevingsveiligheid in een omgevingsplan.

¹ Voor meer informatie over wetgeving (zoals Omgevingswet, Besluit activiteiten leefomgeving, Besluit kwaliteit leefomgeving, Besluit bouwwerken leefomgeving enz. zie: www.iplo.nl). De wetgeving zelf is te vinden via: www.wetten.overheid.nl.

Hoofdstuk 4 geeft aan op welke wijze deze ruimte kan worden benut en welke stappen kunnen worden gezet om tot regels te komen die de omgevingsveiligheid waarborgen. Enkele voorbeelden van deze regels zijn opgenomen in hoofdstuk 5.

Hoofdstuk 4 (stappenplan) en 5 (voorbeeldplanregels) vormen de kernhoofdstukken van deze handreiking. De eerdere hoofdstukken bevatten een uitgebreide onderbouwing waarop de hoofdstukken 4 en 5 zijn gebaseerd; deze onderbouwing kan door de meer ingewijde adviseurs en specialisten op het gebied van de Omgevingswet en omgevingsplannen desgewenst als naslagwerk worden gebruikt.

1 Omgevingswet en omgevingsplan

Het omgevingsplan is een van de zes kerninstrumenten van de Omgevingswet waarmee omgevingsveiligheid geborgd kan worden. De kerninstrumenten worden hierna kort toegelicht. De toelichting is bedoeld als schets van de bredere context waarin het omgevingsplan een plaats heeft. Deze context wordt beschreven in paragraaf 1.1. In het omgevingsplan kunnen méér omgevingsaspecten geregeld worden dan in bestemmingsplannen. Dit is beschreven in paragraaf 1.2. Paragraaf 1.3 geeft ten slotte een overzicht van enkele publicaties die in het verleden zijn verschenen over het onderwerp omgevingsveiligheid in relatie tot het omgevingsplan.

1.1 Omgevingswet: doelen beleidscyclus en kerninstrumenten

1.1.1 Doelen van de Omgevingswet

De Omgevingswet bundelt wetgeving van verschillende domeinen² binnen de fysieke leefomgeving en streeft naar een goede balans tussen het benutten en het beschermen van deze omgeving. Het motto van de wet is 'Ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit'. Het benutten van de leefomgeving om maatschappelijke behoeften te vervullen en het beschermen van een veilige en gezonde omgeving en omgevingskwaliteit zijn belangrijke doelen van de wet. De Omgevingswet richt zich op duurzame ontwikkeling, bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, met specifieke aandacht voor een veilige en gezonde fysieke leefomgeving.

De maatschappelijke doelen van de Omgevingswet worden benoemd in artikel 1.3:

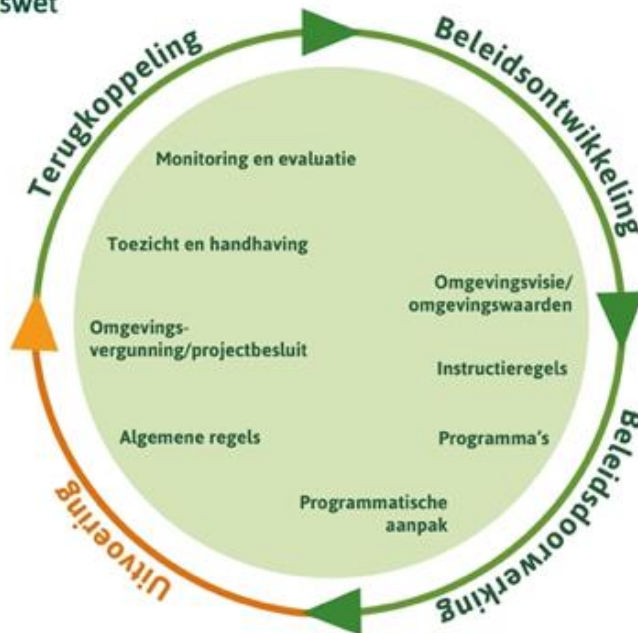
Maatschappelijke doelen van de Omgevingswet

- a) bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, ook vanwege de intrinsieke waarde van de natuur, en
- b) regelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van de maatschappelijke behoeften.

1.1.2 Beleidscyclus

De beleidscyclus (Informatiepunt Leefomgeving, 2024a) is het cyclische proces van voorbereiding, opstelling, besluitvorming, uitvoering en evaluatie van beleid. De beleidscyclus ligt aan de basis van de instrumenten van de Omgevingswet. Onderstaande figuur 1.1 visualiseert de relatie tussen de beleidscyclus en de kerninstrumenten.

² Zoals ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water.



Figuur 1.1 Beleidscyclus Omgevingswet (Informatiepunt Leefomgeving, 2024a)

1.1.3 Kerninstrumenten

De zes kerninstrumenten die de Omgevingswet kent voor het beschermen en benutten van de leefomgeving zijn (Informatiepunt Leefomgeving, 2024b):

- > de omgevingsvisie
- > het programma
- > algemene rijksregels
- > decentrale regels (provinciale omgevingsverordening, waterschapsverordening en omgevingsplan)
- > de omgevingsvergunning
- > het projectbesluit.

Hieronder volgt per kerninstrument een korte toelichting.

Omgevingsvisie

De omgevingsvisie is een integrale, strategische langetermijnvisie op de fysieke leefomgeving van het Rijk, een provincie of een gemeente. Een omgevingsvisie is vormvrij en enkel bindend voor het bestuursorgaan dat de visie vaststelt. In een omgevingsvisie kunnen politieke, bestuurlijke en maatschappelijke keuzes met betrekking tot omgevingsveiligheid worden opgenomen, waaronder de omgang met doelen en kernwaarden van veiligheidsregio's. Bij een gemeente wordt de omgevingsvisie vastgesteld door de gemeenteraad.

Programma

Een programma bevat de concrete maatregelen die het Rijk, een provincie of een gemeente zal nemen voor de bescherming, het beheer, het gebruik en de ontwikkeling van de leefomgeving. Programma's kunnen ook worden ingezet om het beleid van de omgevingsvisie uit te werken om de daarin genoemde doelen te bereiken. Een programma kan gericht zijn op een bepaald thema of op een bepaald gebied. In het kader van omgevingsveiligheid kan een programma worden opgesteld waarin een gemeente aangeeft welke doelen zij zich stelt en op welke manier zij uitvoering wil geven aan omgevingsveiligheid. Een gemeentelijk programma wordt vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders.

Uitvoeringsregels Rijk

Het Rijk heeft op basis van de Omgevingswet uitvoeringsregels opgesteld in vier Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's). Deze regels zijn bindend voor burgers, bedrijven en overheden in heel Nederland:

- > Het Omgevingsbesluit bevat algemene en procedurele regels voor de uitvoering van de wet, inclusief bevoegdheden en adviesinstanties voor een omgevingsvergunning als genoemd in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal).
- > Het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) bevat instructieregels voor provincies en gemeenten bij het opstellen van omgevingsverordeningen en -plannen.
- > Het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) bevat regels over activiteiten in de fysieke leefomgeving.
- > Het Besluit bouwwerken leefomgeving bevat regels over bouwen, verbouwen, gebruiken en slopen van bouwwerken.

Ten slotte is er de Omgevingsregeling. Dat is de ministeriële regeling die voortbouwt op en uitvoering geeft aan de wet en de AMvB's.

Omgevingsplan

Een omgevingsplan bevat alle gemeentelijke regels voor activiteiten in de fysieke leefomgeving. Dit plan wordt vastgesteld door de gemeenteraad en heeft betrekking op alle aspecten van de fysieke leefomgeving, waaronder dus veiligheid. Het omgevingsplan is gebaseerd op het beleid van de omgevingsvisie of het programma. De regels in het omgevingsplan zijn bindend voor iedereen en moeten leiden tot een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Bij het opstellen van een omgevingsplan moet rekening worden gehouden met instructieregels van het rijk en de provincie.

Omgevingsvergunning

Activiteiten van burgers en bedrijven, zoals bouwprojecten of bedrijfsuitbreidingen, hebben invloed op de leefomgeving. Om de fysieke leefomgeving te beschermen, kan een omgevingsvergunning nodig zijn, ook met het oog op veiligheid. De vergunningplicht is vastgelegd in de AMvB's van het Rijk, omgevingsverordeningen van provincies en omgevingsplannen van gemeenten. In het Bbl is een vergunningplicht opgenomen voor de (technische) bouwactiviteit en in het Bal voor een door het Rijk aangewezen milieubelastende activiteit. Activiteiten waarvoor op basis van het omgevingsplan een vergunning is vereist, worden omgevingsplanactiviteiten genoemd. Als een activiteit voldoet aan de beoordelingsregels die voor de activiteit gelden, wordt de vergunning verleend; anders wordt deze geweigerd.

Afwijken of wijzigen bij strijdigheid met het omgevingsplan

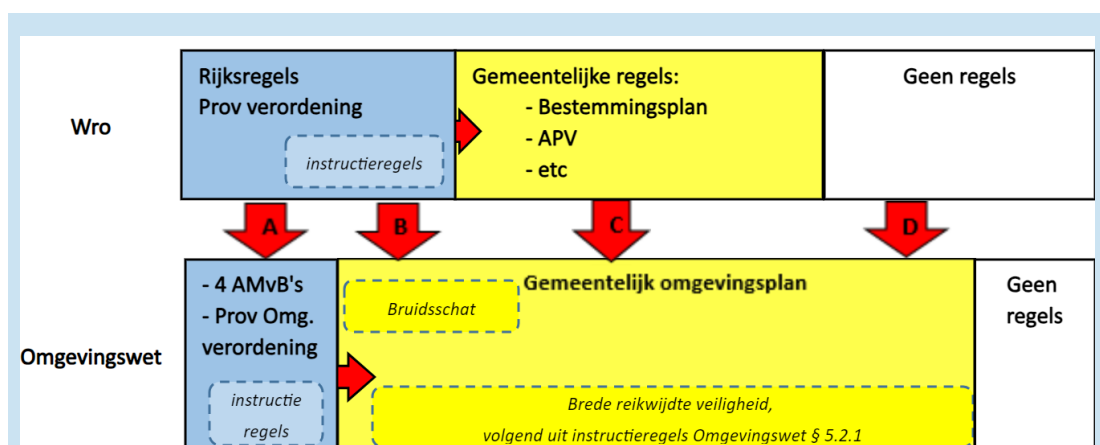
Wanneer activiteiten niet (volledig) voldoen aan het omgevingsplan, kan het college van burgemeester en wethouders overwegen om toch medewerking te verlenen. Dit kan door het verlenen van een vergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA). Wijzigen van het omgevingsplan door de gemeenteraad is natuurlijk ook een optie. Bij afwijken en wijzigen moet sprake zijn van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

Projectbesluit

Het projectbesluit biedt een uniforme procedure voor besluitvorming over complexe projecten die voortvloeien uit de verantwoordelijkheid van het Rijk of provincies en veelal een algemeen maatschappelijk belang hebben. Gemeentegrensoverschrijdende besluitvorming, zoals bijvoorbeeld voor de aanleg van een weg, windmolenpark of natuurgebied, kan een projectbesluit noodzakelijk maken. Een projectbesluit wijzigt de regels van het omgevingsplan als het project daarmee in strijd is.

1.2 Van Wro naar Omgevingswet

De Omgevingswet heeft een bredere reikwijdte dan de Wet ruimtelijke ordening. De Omgevingswet gaat uit van een integrale benadering van de fysieke leefomgeving en richt zich op het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. Daarbij neemt het doelmatig beheer, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften een belangrijke rol in. In een bestemmingsplan op grond van de Wro konden alleen regels worden opgenomen in het kader van een goede ruimtelijke ordening. In de Omgevingswet is het toetsingscriterium voor een omgevingsplan verruimd tot een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Een omgevingsplan kan meer dan alleen ruimtelijke regels bevatten. Ook onderwerpen als duurzaamheid, energietransitie, klimaatadaptatie en veiligheid horen in een omgevingsplan thuis. Dit kunnen echter geen bouwtechnische regels zijn, tenzij het Bbl dit toestaat. Overigens was het onderwerp 'veiligheid' ook onderdeel van een goede ruimtelijke ordening.



Figuur 1.2 Van Wro naar Omgevingswet

Toelichting Figuur 1.2

De rode pijlen geven verschillende transities weer.

Transitie A: rijksregels

Onder rijksregels verstaan we de wetten, algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen die ook onder de Omgevingswet door het Rijk opgesteld blijven worden.

Transitie B: decentralisatie via de 'bruidsschat' (Informatiepunt Leefomgeving, 2024c)

De Bruidsschat bevat regels die voorheen op Rijksniveau waren geregeld en na de inwerkingtreding van de Omgevingswet onderdeel zijn geworden van het omgevingsplan. Deze regels, waaronder ook regels over omgevingsveiligheid, staan in het tijdelijke omgevingsplan, totdat de gemeente beslist of ze deze wil behouden, aanpassen of schrappen bij een wijziging van het omgevingsplan. Voorbeelden van regels in de Bruidsschat zijn onder meer voorschriften over bluswater en bereikbaarheid van bouwwerken voor hulpdiensten uit het Bouwbesluit 2012 (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2012).

Transitie C: Gemeentelijke regels

Onder de Omgevingswet zijn gemeentelijke regels, zoals bestemmingsplannen, beheersverordeningen, wijzigingsplannen, uitwerkingsplannen, exploitatieplannen en regels uit een aantal andere verordeningen (bijvoorbeeld erfgoedverordeningen, verordeningen omtrent afvoer van regen- en grondwater, geurverordeningen) opgenomen in het (tijdelijke) omgevingsplan.

Transitie D: Geen regels in de huidige situatie

Voor diverse onderwerpen, zoals bijvoorbeeld extreme neerslag en (rook)effecten van natuurbranden, waren onder de Wro, Wabo, het Activiteitenbesluit en Bouwbesluit geen regels gesteld. De verbrede doelstelling van de Omgevingswet geeft de ruimte of soms zelfs de verplichting om voor nieuwe onderwerpen regels in het omgevingsplan op te nemen.

1.3 Eerder verschenen publicaties

Hieronder volgt een overzicht van publicaties waarin meer informatie is te vinden over het regelen van onder andere omgevingsveiligheid in het omgevingsplan. Deze publicaties kunnen naast deze handreiking worden gebruikt als inspiratie.

- > [Omgevingsplanregels ter beperking van de maatschappelijke impact van brand](#) (IFV, 2021)
- > [Handreiking Bouwstenen fysieke veiligheid voor het omgevingsplan](#) (Brandweer Nederland, 2022)
- > [Handboek opstellen omgevingsplan](#) (VNG, 2022)
- > [Handreiking Milieu en Bouwen in het omgevingsplan](#) (OMWB/ODZHZ, 2023)
- > [Handreiking veilige leefomgeving](#) (VRBZO, 2024)
- > [Handboek Omgevingsveiligheid](#) (RIVM, 2024).

2 Wat is omgevingsveiligheid?

De term 'omgevingsveiligheid' is de afgelopen jaren veelvuldig onderwerp van gesprek. Sinds de term is opgenomen in de nota van toelichting bij het Bkl, is hij onderdeel geworden van het spraakgebruik van het werkveld van de fysieke veiligheid (deskundigen op het gebied van omgevingsveiligheid van gemeenten, veiligheidsregio's, omgevingsdiensten, adviseurs enzovoort). Door gebrek aan definiëring en afbakening heeft het werkveld echter een wisselend beeld van wat het begrip omgevingsveiligheid inhoudt: van de smalle inhoud van externe veiligheid tot de brede interpretatie van alle risico's die spelen in het kader van de veiligheid in de fysieke leefomgeving. Bovendien worden de begrippen 'omgevingsveiligheid' en 'externe veiligheid' vaak door elkaar gebruikt. Dat leidt tot spraakverwarring, verwachtingsverschillen, misverstanden en verschillende interpretaties van regels.

Het werkveld van de fysieke veiligheid heeft dan ook de wens om een eenduidige term te gebruiken. Dit hoofdstuk geeft invulling aan deze behoefte door de term 'omgevingsveiligheid' te definiëren. Deze definitie is gebaseerd op een verkenning van het begrip veiligheid onder de Wet ruimtelijke ordening (paragraaf 2.1), een literatuurstudie (paragraaf 2.2) en een aantal gesprekken (paragraaf 2.3). De definitie zelf is opgenomen in paragraaf 2.4. Voor een beter begrip van de definitie zijn in paragraaf 2.5 de veiligheidsonderwerpen die behoren tot het begrip omgevingsveiligheid benoemd. In paragraaf 2.6 is ten slotte toegelicht welke onderwerpen in hoofdstuk 5 verder zijn uitgewerkt in voorbeeld-planregels.

2.1 Veiligheid onder de Wet ruimtelijke ordening

Veiligheid maakte vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet op lokaal niveau onderdeel uit van het bestemmingsplan. De regels van een bestemmingsplan waren gericht op 'een goede ruimtelijke ordening' waarvan externe veiligheid onderdeel uitmaakte, evenals bijvoorbeeld bodem, geluid, ecologie, luchtkwaliteit, archeologie, waterhuishouding en milieuzonering. Externe veiligheid werd op basis van het Beluik externe veiligheid inrichtingen, het Besluit externe veiligheid transport en het Besluit externe veiligheid buisleidingen geregeld, onder andere door risicobronnen en gevoelige functies (kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten) van elkaar te scheiden. Gevolgen van een calamiteit, zoals bijvoorbeeld brand, rookoverlast en uitval vitale infrastructuur, werden niet of nauwelijks meegenomen. Vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet bleef 'veiligheid' in de ruimtelijke ordening dan ook grotendeels beperkt tot de 'externe veiligheid'. Dit gold ook voor de milieuwetgeving (Wet milieubeheer, Activiteitenbesluit).

Externe veiligheid

Externe veiligheid gaat over de risico's voor mens en milieu bij gebruik, opslag en vervoer van gevaarlijke stoffen (Rijksoverheid, z.d.).

Risico is hierbij een combinatie van kans en effect, namelijk de kans dat een ongeval zich voordoet en het effect ervan. Het gaat om de relatie tussen de risicovolle activiteit en de omgeving. Bij externe veiligheid gaat het bijvoorbeeld over situaties met gevaarlijke stoffen en/of windturbines en/of vliegtuigen nabij luchthavens. Andere calamiteiten, zoals een dijkdoorbraak, vallen niet onder externe veiligheid (Rijkswaterstaat, z.d.).

2.2 Literatuurstudie omgevingsveiligheid

Het begrip omgevingsveiligheid is in de literatuurstudie (zie bijlage 1) vanuit diverse invalshoeken belicht. Het blijkt dat er tot op heden geen heldere definitie is voor de term 'omgevingsveiligheid'. Daar waar in de literatuur een beschrijving wordt gegeven van het begrip 'omgevingsveiligheid', is de reikwijdte veelal beperkt tot externe veiligheid, de bescherming tegen negatieve effecten als gevolg van milieubelastende activiteiten of tot de gevolgen van bouwactiviteiten voor de directe omgeving van de bouwplaats. Als waarborg voor een veilige fysieke leefomgeving is het echter noodzakelijk om fysieke veiligheid ruimer te zien en om bijvoorbeeld ook toekomstige ruimtelijke ontwikkelen en het voorkomen, beperken en bestrijden van rampen en crises mee te nemen. Hierbij kan worden aangesloten op de relevante instructieregels van het Bkl. De literatuurstudie laat verder zien dat een definitie van omgevingsveiligheid in de maatschappij en het huidige werkveld breder moet worden gezien dan alleen externe veiligheid. Denk hierbij ook aan recente discussies over natuurbranden.

2.3 Gesprekken en feedback

Om te kunnen komen tot een definitie van het begrip omgevingsveiligheid is naast een literatuurstudie een aantal gesprekken gehouden met en feedback gegeven door deskundigen die werkzaam zijn als adviseur omgevingsveiligheid of externe veiligheid, met gemeenten, veiligheidsregio's, de VNG (Vereniging van Nederlandse Gemeenten), het RIVM (Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu), de VBWTN (Vereniging Bouw- en woningtoezicht Nederland), Nieman Raadgevende Ingenieurs en Oostkracht10. De meeste respondenten delen het beeld dat het begrip omgevingsveiligheid breder is dan enkel externe veiligheid. Over het opstellen van een definitie wordt echter wisselend gedacht. Een aantal respondenten geeft aan het niet nodig te vinden een definitie te geven, omdat uit de regels in de Omgevingswet, Bkl en Bal al voldoende blijkt waaraan moet worden voldaan. Een definitie voegt hier niet veel aan toe. Andere respondenten geven juist aan wel behoefte te hebben aan een definitie. Bijvoorbeeld omdat in een dergelijke definitie kan worden vastgelegd dat, in lijn met de Omgevingswet en het Bkl, 'omgevingsveiligheid' meer omvat dan 'externe veiligheid' en dat een definitie een goede basis kan zijn voor een doorvertaling naar de kerninstrumenten van de Omgevingswet.

In deze handreiking wordt een werkdefinitie gegeven voor Omgevingsveiligheid om het opgestelde stappenplan en de opgestelde planregels in perspectief te kunnen plaatsen.

2.4 Definitie omgevingsveiligheid

2.4.1 Definitie

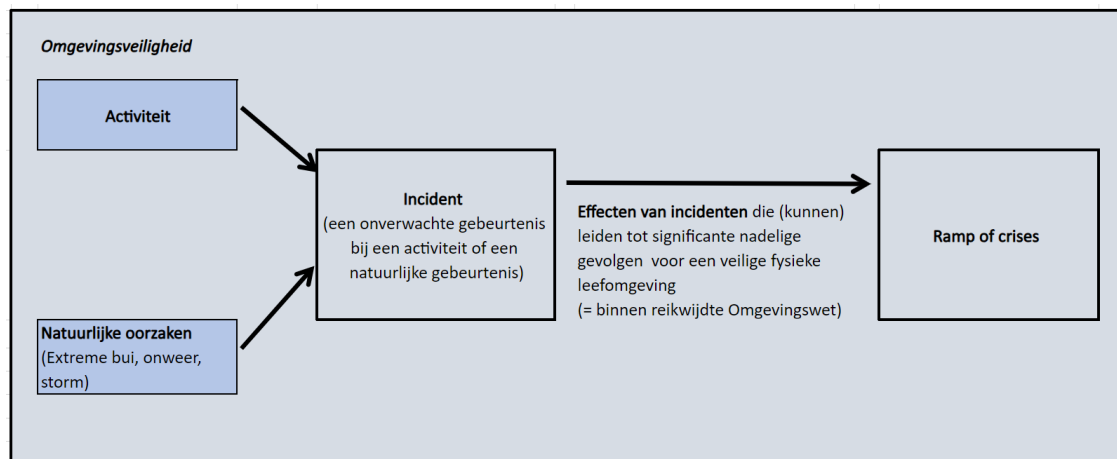
Waar de literatuurstudie en de gehouden gesprekken elkaar vinden, is de constatering dat het bij omgevingsveiligheid gaat over het tegengaan van nadelige gevolgen van incidenten op de omgeving. Op basis hiervan wordt tot de volgende definitie van omgevingsveiligheid gekomen:

Definitie omgevingsveiligheid

Omgevingsveiligheid is het voorkomen, beperken en bestrijden van effecten van incidenten die (kunnen) leiden tot significante nadelige gevolgen voor een veilige fysieke leefomgeving en daarmee tot een ramp of crisis.

2.4.2 Toelichting op de definitie

In onderstaand schema is de definitie voor omgevingsveiligheid in een schema weergegeven.



Figuur 2.1 Schematische weergave definitie omgevingsveiligheid

Een incident kan bij omgevingsveiligheid het gevolg zijn van een gebeurtenis bij een activiteit, zoals het vervoeren van gevaarlijke stoffen, of van een natuurlijke gebeurtenis zoals een extreme bui. Bij het formuleren van de definitie is aansluiting gezocht bij begrippen uit de Omgevingswet, het Bkl en de Wet veiligheidsregio's. Zo zijn de oorzaken van een incident gerelateerd aan het begrip activiteit. Een incident kan een ongewoon voorval zijn zoals gedefinieerd in de bijlage van de Omgevingswet, of bijvoorbeeld een brand in een bouwwerk. Met het oog op de brede reikwijdte van omgevingsveiligheid zijn als mogelijke oorzaken ook natuurlijke aspecten genoemd. Bij de begrippen ramp en crisis wordt eveneens aangesloten bij artikel 5.2 van het Bkl en bij de Wet veiligheidsregio's. Het *bestrijden* in de definitie moet worden gezien als 'bestrijden van de effecten van incidenten', zoals een brand, mede om een ramp of een crisis te voorkomen. Niet het bestrijden van de crisis zélf.

Definities 'ramp' en 'crisis'

Voor *ramp* en *crisis* binnen de definitie van omgevingsveiligheid wordt aangesloten bij de definities uit artikel 10 van de Wvr:

- > Ramp: een zwaar ongeval of een andere gebeurtenis waarbij het leven en de gezondheid van veel personen, het milieu of grote materiële belangen in ernstige mate zijn geschaad of worden bedreigd en waarbij een gecoördineerde inzet van diensten of organisaties van verschillende disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken.
- > Crisis: een situatie waarin een vitaal belang van de samenleving is aangetast of dreigt te worden aangetast.

Effecten van incidenten kunnen leiden tot significante nadelige gevolgen voor een veilige fysieke leefomgeving en daarmee tot een ramp of crisis. Omgevingsveiligheid richt zich op het voorkomen, beperken en bestrijden van dergelijke effecten van incidenten. Zoals eerder is aangegeven: externe veiligheid is onderdeel van omgevingsveiligheid. Voor externe veiligheid worden in deze handreiking echter geen planregels uitgewerkt.

Een grote brand als voorbeeld van een incident

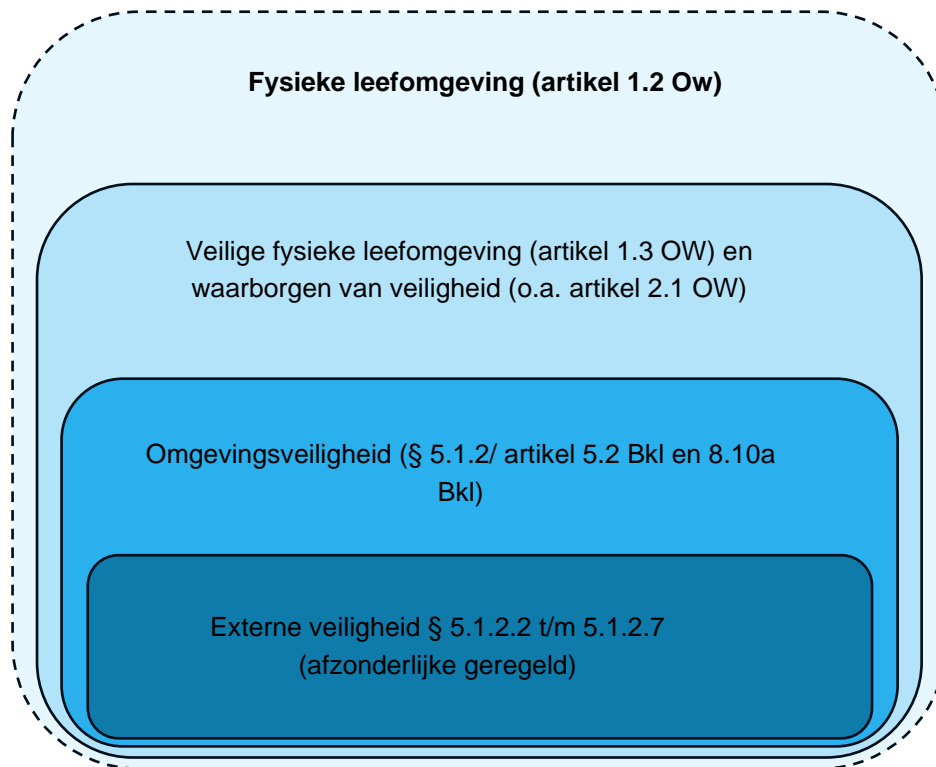
Een voorbeeld van een incident is een grote brand. De effecten van een brand kunnen uiteindelijk leiden tot een ramp of een crisis. Denk bijvoorbeeld aan een brand in een grote opslagloods naast een snelweg die zoveel rookverspreiding veroorzaakt, dat de snelweg moet worden afgesloten. In dat geval kan sprake zijn van een situatie waarin een vitaal belang van de samenleving (namelijk een snelweg) is aangetast of dreigt te worden aangetast.

Overigens hoeft niet elk (effect van een) incident significante nadelige gevolgen voor een veilige fysieke leefomgeving te hebben. Denk bijvoorbeeld aan een overstroming in onbewoond gebied. Het voorkomen, beperken en bestrijden van een dergelijke overstroming behoort dan ook niet tot het domein van omgevingsveiligheid. Maar wanneer in een dergelijk gebied gebouwd is of wordt, kan een overstroming wel leiden tot een ramp of crisis. Vanzelfsprekend kan er in het omgevingsplan bij de functietoedeling geregeld worden dat er in dergelijke gebieden niet gebouwd mag worden. Kortom: omgevingsveiligheid komt in beeld als de effecten van een incident kunnen leiden tot een ramp of crisis.

Opgemerkt wordt dat bouw- en sloopveiligheid (de veiligheid in de nabijheid van bouw- of sloopwerkzaamheden) in de praktijk onterecht vaak ook als omgevingsveiligheid wordt aangeduid. Bouw- en sloopveiligheid is echter geregeld in hoofdstuk 7 van het Bbl en hiervoor is de [Landelijke richtlijn bouw- en sloopveiligheid](#) beschikbaar (VBWTN, 2023).

2.4.3 Omgevingsveiligheid in relatie tot andere veiligheidsbegrippen

In onderstaande figuur 2.2 is inzichtelijk gemaakt op welke wijze omgevingsveiligheid past binnen het domein en de regels van de Omgevingswet.



Figuur 2.2 Omgevingsveiligheid in domein en regels Omgevingswet

Toelichting bij Figuur 2.2

- > De Omgevingswet gaat over de fysieke leefomgeving en is gericht op het bereiken en in stand houden van onder andere een veilige fysieke leefomgeving.
- > Waarborgen van de veiligheid maakt in de Omgevingswet onderdeel uit van de fysieke leefomgeving.
- > Omgevingsveiligheid is onderdeel van het waarborgen van de veiligheid.
- > En externe veiligheid is onderdeel van omgevingsveiligheid.

De vraag die gesteld kan worden, is wat het verschil is tussen een 'veilige fysieke leefomgeving' (artikel 1.3 OW) en 'omgevingsveiligheid' (onder andere artikel 5.2 van het Bkl). 'Veilige fysieke leefomgeving' betreft een van de doelen van de Omgevingswet en omvat daarmee een veel breder domein dan alleen omgevingsveiligheid. Onder 'veilige fysieke leefomgeving' valt bijvoorbeeld ook de veiligheid van bouwwerken zoals geregeld in het Bbl, en dat valt niet onder 'omgevingsveiligheid'.

2.5 Overzicht onderwerpen omgevingsveiligheid

Uit de literatuurstudie en de gesprekken volgt dat de onderwerpen die in tabel 2.1 hieronder zijn opgenomen onder het begrip omgevingsveiligheid vallen.

Tabel 2.1 Onderwerpen omgevingsveiligheid

| Onderwerp | Incidenten bij | Opmerking |
|--|---|--|
| Gevaarlijke milieubelastende activiteiten Externe veiligheid (Bijlage VII Bkl) | - Milieubelastende activiteiten met gevaarlijke stoffen - Windturbines | Zoals geregeld in paragrafen 5.1.2.2 tot en met 7, artikel 8.10a, Bijlage VII van het Bkl. |
| Vervoer gevaarlijke stoffen Externe veiligheid (Bijlage VII Bkl) | Vervoer gevaarlijke stoffen over weg, spoor, water, buisleidingen | Effecten geregeld in paragraaf 5.1.2.2 t/m 7 van het Bkl |
| Milieubelastende activiteiten (vergunning/melding) | Milieubelastende activiteiten | Geregeld artikel 8.10a, bijlage VII van het Bkl. |
| Niet milieubelastende activiteiten (Activiteit die niet in het Bkl/Bal zijn aangemerkt als milieubelastende activiteit) | Energietransitie-gerelateerd - Energiedragers, zoals waterstof en ammoniak - Windturbines - Zonne-energie - Bio massa - Energieopslagsysteem - CO ₂ -opslag - Geothermie Opslagen brandbare, niet milieugevaarlijke, stoffen (Maatschappij ontwrichtende rookverspreiding) | Voor zover niet geregeld in het Bkl/Bal (externe veiligheid) Bijvoorbeeld als gevolg van binnen- of buitenopslag. Denk ook aan impact op zorgvoorzieningen en uitval van vitale infrastructuur. |
| Natuurlijke gebeurtenissen | - Natuurbrand - Droogte - Extreme neerslag - Windhoos - Overstroming | Niet specifiek geregeld in Omgevingswet en onderliggende AMvB's. |
| Veiligheid van personen op buitenlocaties als gevolg van bovenstaande incidenten | Slachtoffers als gevolg van bovenstaande incidenten | Valt wel onder artikel 5.2 van het Bkl, maar niet onder paragraaf 5.1.2.2 van het Bkl/Bijlage VII Bkl |
| Geneeskundige hulpverlening | Slachtoffers als gevolg van bovenstaande incidenten. | Valt wel onder artikel 5.2 van het Bkl, maar niet onder paragraaf 5.1.2.2 van het Bkl/Bijlage VII Bkl |

Opgemerkt wordt dat ervoor gekozen is om aardbevingsgevoelige gebieden niet in het overzicht te noemen. Aardbevingsgevoelige gebieden zouden wel kunnen worden aangewezen in het omgevingsplan met een verbod om te mogen bouwen. Er kunnen via het omgevingsplan echter geen bouwtechnische eisen worden gesteld voor het geval wél toegestaan wordt dat in een aardbevingsgevoelig gebied wordt gebouwd.

Onderdeel van het voorkomen, beperken en bestrijden als bedoeld in de definitie van 'omgevingsveiligheid' is een optimale inzet van hulpdiensten door een goede bereikbaarheid en beschikbaarheid van bluswater. Onder de Omgevingswet moeten de regels voor bereikbaarheid en bluswatervoorziening geregeld worden in het omgevingsplan. Daarom zijn in hoofdstuk 5 voorbeeldregels opgenomen.

Geneeskundige hulpverlening

Uit artikel 5.2 van het Bkl volgt dat ook de geneeskundige hulpverlening (zorgcontinuïteit) onderdeel is van het voorkomen, beperken en bestrijden van rampen en crises. In deze handreiking met voorbeeldregels valt de bescherming van zorggebouwen onder omgevingsveiligheid. Bereikbaarheid is onderdeel van de voorbeeldplanregels Bereikbaarheid en Bluswater. De overige aspecten vallen onder de voorbeeldregels van de zorgplicht.

2.6 Omgevingsveiligheid in deze handreiking

In de vorige paragraaf zijn de onderwerpen benoemd die onder het begrip omgevingsveiligheid vallen. In deze handreiking worden echter niet alle onderwerpen verder uitgewerkt in voorbeeld-planregels. Deze staan hieronder in paragraaf 2.6.1 genoemd; de voorbeeld-planregels die wel uitgewerkt worden, staan in paragraaf 2.6.2.

2.6.1 Niet uitgewerkt in voorbeeldplanregels

De volgende onderwerpen worden in hoofdstuk 5 niet uitgewerkt in voorbeeldplanregels:

- > Milieubelastende activiteiten die volgens het Bal vergunningplichtig zijn (reeds geregeld in artikel 8.10a van het Bkl, zie verder hoofdstuk 3).
- > Vervoer van gevaarlijke stoffen.
- > Maatwerkregels op basis van het Bal (te specifiek, zie hieronder).
- > Externe veiligheid binnen het plaatsgebonden risico 10^{-6} en de aandachtsgebieden (reeds geregeld, afdoende beschikbaar, zie hieronder).

Maatwerkregels op basis van het Bal

Maatwerkregels op basis van het Bal zijn veelal zo specifiek en afhankelijk van de activiteit, dat ze niet passen in een algemene handreiking over omgevingsplanregels als deze.

Externe veiligheid binnen het plaatsgebonden risico 10^{-6} en de aandachtsgebieden

De voorbeeldregels in hoofdstuk 5 van deze handreiking gaan niet over externe veiligheid voor zover het betreft het plaatsgebonden risico 10^{-6} en de aandachtsgebieden. Deze vallen immers onder de instructieregels van paragraaf 5.1.2.2 tot en met 7 van het Bkl. Zoals eerder aangegeven, worden hiervoor geen voorbeeldregels uitgewerkt. Bovendien zijn hiervoor reeds voorbeelden beschikbaar in andere publicaties voor een regeling in het omgevingsplan.

2.6.2 Wel uitgewerkt in voorbeeldplanregels

De voorbeeldregels in hoofdstuk 5 zijn gebaseerd op de instructieregel in artikel 5.2 van het Bkl. Daaronder vallen ook mensen die zich buiten de aandachtsgebieden in zogenoemde 'attentiegebieden' bevinden. Hiervoor geeft het Bkl in paragraaf 5.1.2.2 t/m 5.1.2.7 namelijk *geen* instructieregels. Voor attentiegebieden kunnen dus wél regels worden opgenomen in het omgevingsplan.

De nota van toelichting bij het Bkl geeft bij artikel 5.2 aan dat hiermee in het omgevingsplan wel rekening moet worden gehouden:

“Bij het vrijkomen van grote hoeveelheden zeer giftige stoffen kan ook buiten dat gebied van 1,5 kilometer specifieke beoordeling noodzakelijk zijn. In dit verband is het van belang te wijzen op artikel 5.2. Op grond van dat artikel moet in een omgevingsplan rekening worden gehouden met de mogelijkheden om een brand, ramp of crisis te voorkomen, beperken en te bestrijden en met de mogelijkheden voor zelfredzaamheid van personen en geneeskundige hulpverlening. Deze instructieregel is ook van toepassing buiten een aandachtsgebied.”

Voor meer informatie wordt verwezen naar de handreiking *Omgevingsveiligheid Mensen op Buitenlocaties* van Brandweer Nederland, GHOR/GGD en de Omgevingsdiensten.

3 Regelruimte omgevingsveiligheid in omgevingsplan

Dit hoofdstuk bevat een overzicht van de resultaten van een regelgevinganalyse waarin is gezien welke ruimte de Omgevingswet, het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl), het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal), het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl), het Omgevingsbesluit (Ob) en de Omgevingsregeling (Or) geven om onderwerpen op het gebied van omgevingsveiligheid in het omgevingsplan te kunnen regelen. Bijlage 2 bevat voor de Omgevingswet, Bkl, Bbl, Bal en bruidsschat op een aantal onderdelen een nadere uitwerking. Paragraaf 3.1 bevat een regelgevingsanalyse. In paragraaf 3.2 is aangegeven welke regelruimte een gemeente heeft in een omgevingsplan. Paragraaf 3.3 geeft met het oog op de volgende hoofdstukken een analyse van de mogelijke ordeningsprincipes van het onderwerp omgevingsveiligheid in het omgevingsplan en een keuze daarvan. De keuze voor het ordeningsprincipe wordt uitgewerkt in hoofdstuk 4.

3.1 Regelgevingsanalyse

3.1.1 Omgevingswet

De Omgevingswet biedt op een aantal plaatsen ruimte voor het regelen van omgevingsveiligheid in een omgevingsplan:

- > In de maatschappelijke doelen van de wet in artikel 1.3: *het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving.*
- > In een van de oogmerken in artikel 2.1: *het waarborgen van de veiligheid.*

De Omgevingswet biedt gemeenten, passend binnen het systeem, bevoegdheidstoeidingen van deze wet en een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, ruimte voor het regelen van omgevingsveiligheid.

3.1.2 Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl)

In het Bkl staan in Hoofdstuk 5 instructieregels voor omgevingsplannen met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Zo ziet paragraaf 5.1.2 van het Bkl op het waarborgen van veiligheid. Artikel 5.2 neemt hierbij een centrale plaats in (zie het onderstaande kader). Deze instructieregel verplicht de gemeente om bij het vaststellen van een omgevingsplan het voorkomen, beperken en bestrijden van een brand, een ramp of een crisis mee te nemen in de belangenafweging. De regels in een omgevingsplan moeten rekening houden met deze mogelijke calamiteiten.

Artikel 5.2 (veiligheidsrisico's van branden, rampen en crises)

- > In een omgevingsplan wordt voor risico's van branden, rampen en crises als bedoeld in artikel 10, onder a en b, van de Wet veiligheidsregio's, rekening gehouden met het belang van:
 - het voorkomen, beperken en bestrijden daarvan;
 - de mogelijkheden voor personen om zich daarbij in veiligheid te brengen; en
 - de geneeskundige hulpverlening, bedoeld in artikel 1 van de Wet veiligheidsregio's.
- > Het eerste lid laat onverlet de in paragrafen 5.1.2.2 tot en met 5.1.2.7 gestelde specifieke regels over het waarborgen van de veiligheid.

De koppeling aan artikel 10 van de Wvr houdt bijvoorbeeld in dat de gevolgen van het uitvallen van voorzieningen en bouwwerken die een vitale functie vervullen ook moeten worden meegenomen in een omgevingsplan. Bij het toelaten van functies op locaties moet dus ook rekening gehouden worden met – zoals in genoemde voorbeelden in de nota van toelichting bij het Bkl – het risico op uitval van communicatie of de levering van energie of water als gevolg van een calamiteit. Het Bkl verplicht de gemeenten dus om in het omgevingsplan rekening te houden met omgevingsveiligheid.

Voor wat betreft milieubelastende activiteiten waaraan de gemeente in het omgevingsplan een vergunningplicht heeft verbonden, kan aansluiting worden gezocht bij de in artikel 8.10a lid 1a van het Bkl opgenomen beoordelingsregels voor milieubelastende activiteiten van het Rijk, voor zover deze zien op het waarborgen van de veiligheid. Deze beoordelingsregels kunnen als evenknie worden gezien van artikel 5.2 van het Bkl.

Landelijk vergunningplichtige milieubelastende activiteiten

Voor milieubelastende activiteiten die volgens het Bal (landelijk) vergunningplichtig zijn, geeft artikel 8.10a, eerste lid, beoordelingsregels met dezelfde inhoud als in artikel 5.2 van het Bkl. Dat betekent dat bij de beoordeling van dergelijke milieubelastende activiteiten in het kader van de vergunningverlening al rekening moet worden gehouden met risico's van branden, rampen en crises als bedoeld in artikel 10, onder a en b, van de Wet veiligheidsregio's. Regels die in het omgevingsplan worden opgenomen ter invulling van artikel 5.2 van het Bkl, zijn dus niet van toepassing op milieubelastende activiteiten die volgens het Bal (landelijk) vergunningplichtig zijn. De regels in het omgevingsplan kunnen wel van toepassing zijn op milieubelastende activiteiten die niet volgens het Bal vergunningplichtig zijn.

3.1.3 Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl)

Het Bbl geeft bouwtechnische regels voor bouwwerken, onder andere op het gebied van brandveiligheid. De term omgevingsveiligheid komt niet voor in het Bbl. Het Bbl werkt het 'waarborgen van veiligheid' als bedoeld in artikel 4.21 lid 1a van de Omgevingswet uit in concrete regels met betrekking tot brandveiligheid die zijn gericht op:

- > het voorkomen van branduitbreiding naar andere percelen
- > het voorkomen van slachtoffers.

De regels van het Bbl zijn uitputtend en rechtstreeks werkend. Gemeenten kunnen in het omgevingsplan daarom geen regels over de technische kwaliteit van bouwwerken opnemen, met uitzondering van die regels waarvan het Bbl aangeeft dat maatwerkregels mogelijk zijn. De maatwerkregels hebben echter geen betrekking op omgevingsveiligheid. Gemeenten kunnen met het oog op het waarborgen van omgevingsveiligheid wel eisen stellen, zolang deze maar niet zien op het voorkomen van branduitbreiding naar een ander perceel en op het voorkomen van slachtoffers.

Warmtestraling als gevolg van een brand in een bouwwerk

Warmtestraling als gevolg van een brand in een bouwwerk is geregeld in het Bbl en kan dus voor bouwwerken niet in een omgevingsplan worden geregeld. Om te bepalen of wordt voldaan aan de in het Bbl voorgeschreven weerstand tegen branddoorslag en brandoverslag, mag de warmtestraling naar een ander bouwwerk volgens de in het Bbl aangewezen bepalingmethode (NEN 6068) niet groter zijn dan 15 kW/m².

Brand- en explosievoorschriften

Het Bbl geeft in artikel 4.90 t/m 4.96 voorschriften die zijn gerelateerd aan brandvoorschriftengebieden en explosievoorschriftengebieden als bedoeld in het Bkl. Doel van deze voorschriften in het Bbl is om de gevolgen van een brand of explosie in een voorschriftengebied voor personen te beperken. Denk bijvoorbeeld aan een brand of een explosie die afkomstig is van een goederentrein op het spoor. De voorschriften in het Bbl betreffen bouwgerelateerde maatregelen (zoals brandwerendheid, beperking van brandvoortplanting door materialen) behoren niet tot omgevingsveiligheid en kunnen niet in een omgevingsplan worden geregeld. Eventuele 'bronmaatregelen' (maatregelen ter plaatse van de bron, in dit geval het spoor), of 'overdrachtsmaatregelen' (bijvoorbeeld een geluidsscherm of aarden wal) behoren wel tot omgevingsveiligheid en kunnen wel in het omgevingsplan worden geregeld. Hieruit volgt dus een duidelijk 'knip' tussen omgevingsmaatregelen (bron, overdracht) en maatregelen aan het bouwwerk.

3.1.4 Besluit activiteiten leefomgeving (Bal)

In het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) stelt het Rijk algemene regels voor degene die een milieubelastende activiteit verricht in de fysieke leefomgeving. Dit zijn rechtstreeks werkende regels, deels met het doel 'waarborgen van veiligheid'. De regels in het Bal die betrekking hebben op omgevingsveiligheid zijn regels voor externe veiligheid en een specifieke zorgplicht (artikel 2.11 van het Bal). In het Bal geeft het Rijk gemeenten de bevoegdheid tot het stellen van maatwerkregels in omgevingsplannen. Deze maken zoals hiervoor is aangegeven echter geen onderdeel uit van deze handreiking. Eventuele regels ten aanzien van gemeentelijk vergunningplichtige milieubelastende activiteiten zijn gebaseerd op de instructieregels van het Bkl. Het Bal kent derhalve geen belemmeringen voor het regelen van omgevingsveiligheid in een omgevingsplan.

3.1.5 Omgevingsbesluit (Ob)

In het Omgevingsbesluit (Ob) staan onder andere regels over de te volgen procedures in het kader van vergunningverlening en wie daarbij het bevoegd gezag is. Artikel 2.1, eerste lid van het Omgevingsbesluit bevat de verplichting dat in het omgevingsplan in ieder geval regels moeten worden opgenomen over activiteiten die onderdelen van de fysieke leefomgeving (als bedoeld in de Omgevingswet) wijzigen. Regels die gaan over activiteiten waardoor emissies, hinder of risico's worden *veroorzaakt*, vallen niet onder het bereik van artikel 2.1 van het Omgevingsbesluit. Het veroorzaken van emissies, hinder of risico's wordt in artikel 1.2, derde lid van de Omgevingswet namelijk onderscheiden van het *wijzigen* van de fysieke leefomgeving. In veel gevallen zal echter voor activiteiten die emissies, hinder of risico's veroorzaken gelden dat de regels hierover in het omgevingsplan moeten worden opgenomen op grond van artikel 5.2 van het Bkl. Het Omgevingsbesluit staat het stellen van regels voor omgevingsveiligheid in het omgevingsplan niet in de weg.

3.1.6 Omgevingsregeling

De omgevingsregeling is de ministeriele regeling bij de Omgevingswet en bevat technische en administratieve regels voor het gebruik van de Omgevingswet en AMvB's. De omgevingsregeling bevat een aantal nadere uitwerkingen op het gebied van externe veiligheid (zoals aandachtsgebieden, voorschriften gebieden, bepalingsmethode plaatsgebonden risico, rekenvoorschriften). De omgevingsregeling staat het stellen van regels voor omgevingsveiligheid in het omgevingsplan niet in de weg.

3.1.7 Bruidsschat

De Bruidsschat bevat regels over activiteiten die vóór 2024 op rijksniveau geregeld waren en met de inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn overgegaan naar de gemeente. De Bruidsschat maakt onderdeel uit van het tijdelijke deel van het omgevingsplan. Op deze wijze is voorkomen dat de betreffende rijksregels bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet zouden vervallen, omdat de gemeente deze nog niet hadden. De gemeenten hebben de taak de Bruidsschat vóór 2032 te verwerken in het omgevingsplan. Hierbij kunnen ze de regels van de Bruidsschat laten staan, aanpassen aan de lokale omstandigheden of verwijderen.

De term omgevingsveiligheid komt niet voor in de Bruidsschat. De Bruidsschat bevat wel onderwerpen die behoren tot omgevingsveiligheid, zoals bijvoorbeeld de beschikbaarheid van bluswater en de bereikbaarheid van bouwwerken voor hulpdiensten. Verder maakt de bruidsschat een aantal milieubelastende activiteiten vergunningplichtig (bijvoorbeeld opslag van propaan en het tanken van LPG), waarbij ook rekening moet worden gehouden met het voorkomen, beperken en bestrijden van branden, rampen en crises. De inhoudelijke artikelen in de Bruidsschat die betrekking hebben op het 'waarborgen van veiligheid' en daarmee op omgevingsveiligheid zijn opgenomen in bijlage 2.

Samenvatting regelgevingsanalyse

In onderstaande tabel is een samenvatting van de regelgevingsanalyse opgenomen. Daarbij is telkens aangegeven wat de grondslag is voor eventueel in een omgevingsplan op te nemen regels en welke ruimte de landelijke regelgeving gemeenten hierbij biedt. In de laatste kolom zijn voorbeelden gegeven van aspecten die in het kader van omgevingsveiligheid geregeld zouden kunnen worden.

| | Regels t.a.v. omgevingsveiligheid | Regels t.a.v. omgevingsveiligheid (excl. externe veiligheid) die een gemeente in het omgevingsplan kan opnemen | Voorbeelden van onderwerpen waarop deze regels betrekking kunnen hebben |
|--------------|---|---|--|
| Omgevingswet | Artikel 1.3 Maatschappelijk doel: bereiken en in stand houden van veilige fysieke leefomgeving | Regels die een inbreuk op c.q. negatieve wijziging van een veilige fysieke leefomgeving voorkomen en beperken | |

| | Regels t.a.v. omgevingsveiligheid | Regels t.a.v. omgevingsveiligheid (excl. externe veiligheid) die een gemeente in het omgevingsplan kan opnemen | Voorbeelden van onderwerpen waarop deze regels betrekking kunnen hebben |
|--|--|--|--|
| Besluit kwaliteit leefomgeving (inclusief bruidsschat) | Artikel 5.2 Instructieregel: rekening houden met risico's van branden, rampen en crises met het belang van voorkomen, beperken en bestrijden | Regels die branden, rampen en crises kunnen voorkomen en beperken | <ul style="list-style-type: none"> > Bluswatervoorziening > Bereikbaarheid voor hulpdiensten > Het tegengaan van rampen of crises als gevolg van: <ul style="list-style-type: none"> 1. Warmtestraling (niet afkomstig uit een bouwwerk) 2. Warmte (hitte) 3. Rook 4. Druk 5. Wateroverlast¹⁾ 6. Droogte |
| Besluit activiteiten leefomgeving | <p>Artikel 2.2 Regels voor activiteiten met het oog op het waarborgen van de veiligheid.</p> <p>Omgevingsvergunningplichtige milieubelastende activiteiten in samenhang met artikel 8.10a van het Bkl.</p> | De maatwerkregels die kunnen worden opgenomen met het oog op het waarborgen van de veiligheid hebben alleen betrekking op externe veiligheid en op de zorgplicht (artikel 2.11). | |
| Besluit bouwwerken leefomgeving | Het Bbl bevat geen regels in het kader van omgevingsveiligheid | Geen | |
| Omgevingsbesluit | Het omgevingsbesluit stelt geen regels in het kader van omgevingsveiligheid | Regels die de fysieke leefomgeving wijzigen | |
| Omgevingsregeling | Bepalingsmethode externe veiligheid. | Geen | |

1) Met wateroverlast worden niet de instructieregels inzake waterprogramma's in het Bkl bedoeld die zijn gericht aan onder andere waterschappen. Evenmin worden bedoeld de waterbeheerstaken van waterschappen voor bijvoorbeeld dijken. Het gaat bij wateroverlast in het omgevingsplan met name over de opvang van neerslag als gevolg van bijvoorbeeld een extreme bui.

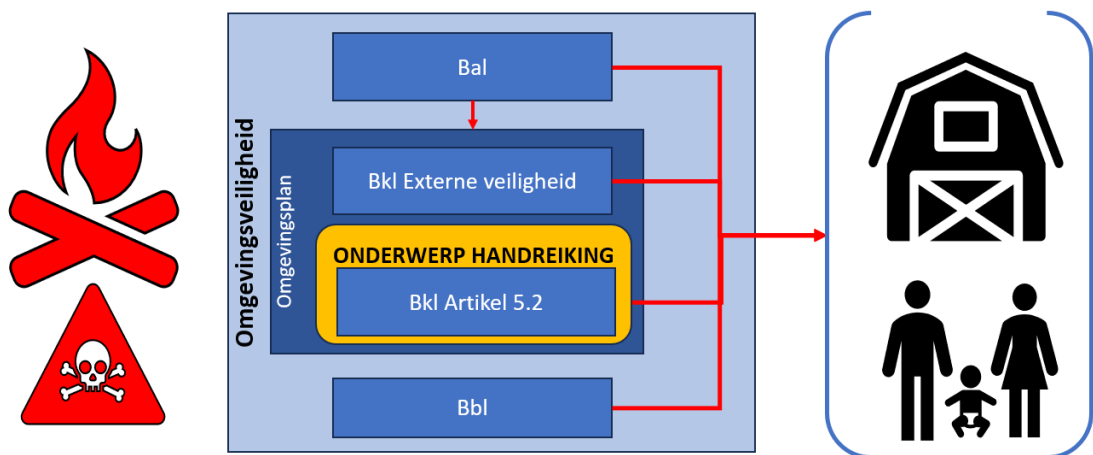
3.2 Regelruimte in het omgevingsplan

Uit de hiervoor opgenomen regelgevingsanalyse blijkt dat een gemeente de bevoegdheid heeft om regels in het omgevingsplan op te nemen die zich richten op omgevingsveiligheid. Deze regels zijn gebaseerd op artikel 5.2 van het Bkl dat betrekking heeft op het voorkomen, beperken en bestrijden van incidenten die kunnen leiden tot rampen en crises. De regels van een omgevingsplan kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op bouwen, gebruiken, gemeentelijk milieubelastende activiteiten of activiteiten die gevolgen kunnen hebben voor de omgevingsveiligheid. Ook kunnen er regels worden gesteld voor de inrichting van bijvoorbeeld wegen of terreinen met een natuurlijke inrichting. Dit alles in het kader van een fysieke veilige leefomgeving, of, in de termen van de Omgevingswet, een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

De grenzen van de regelgevende bevoegdheid zijn gelegen in:

- > De reikwijdte van de maatschappelijke doelen van de wet en de fysieke leefomgeving.
- > Het Bbl voor zover het regels betreft met dezelfde oogpunten als het Bbl.
- > De door het Rijk aangewezen milieubelastende activiteiten.
- > Provinciale omgevingsverordeningen, waterschapsverordening.

In onderstaande figuur 3.1 is dit inzichtelijk gemaakt.



Figuur 3.1 Schematische weergave van regelgeving op omgevingsveiligheid

3.3 Ordeningsprincipe omgevingsplan

3.3.1 Ordeningsprincipes

De regels van een omgevingsplan die een bijdrage kunnen leveren aan het waarborgen van de omgevingsveiligheid en aan het voorkomen, beperken en bestrijden van incidenten en daarmee rampen en crises kunnen op verschillende manieren in een omgevingsplan geordend worden, zoals naar:

- > veiligheidsonderwerpen
- > kernwaarden
- > fysieke verschijning.

Deze ordeningsprincipes worden hieronder besproken. Aan het eind van deze paragraaf wordt het ordeningsprincipe toegelicht waarvoor in de handreiking is gekozen.

Ordering op basis van veiligheidsonderwerpen

Bij deze ordening zijn de planregels gegroepeerd naar onderwerpen die tot een incident kunnen leiden. Dit zijn bijvoorbeeld: energietransitie, natuurbranden en overstromingen. Elk onderwerp heeft hierbij zijn eigen regels. Voordeel van deze indeling is dat de regels herkenbaar zijn voor het werkveld van de fysieke leefomgeving. Er ligt immers een een-op-een relatie tussen een veiligheidsonderwerp en de omgevingsplanregels. Nadeel van deze ordening is dat door het relatief grote aantal veiligheidsonderwerpen een uitgebreide set van planregels ontstaat, waarbij dubbelingen van regels niet ondenkbaar zijn. Een ander nadeel is dat de kans aanwezig is dat niet alle onderwerpen geregeld worden, omdat deze nog niet bekend zijn.

Ordering op basis van kernwaarden

Een andere mogelijkheid om de regels van een omgevingsplan te ordenen zijn de 'kernwaarden' van de veiligheidsregio's. Het betreft de volgende kernwaarden:

- > Samenwerken aan een veilige fysieke leefomgeving.
- > Afstand tot de risico's vergroot de veiligheid.
- > Bouwwerken en omgeving bieden bescherming.
- > Bouwwerken en gebieden zijn snel en veilig te verlaten.
- > De omgeving maakt snel en effectief optreden van hulpdiensten mogelijk.
- > Mensen zijn bekend met risico's en weten hoe te handelen.
- > Mensen krijgen bij crisis passende medische zorg.

Bij dit ordeningsprincipe zijn de regels ingedeeld naar kernwaarde. Deze indeling is wellicht herkenbaar voor de adviseurs van veiligheidsregio's, maar ze sluit niet direct aan op de onderwerpen die in het kader van het begrip 'omgevingsveiligheid' geregeld kunnen worden. Zoals uit het volgende hoofdstuk mag blijken, zijn de kernwaarden eerder oogmerken voor het opnemen van regels dan onderwerpen van een regeling. De kans is groot dat een keuze voor een ordening op basis van kernwaarden leidt tot minder heldere en uitvoerbare regels.

Ordering op basis van 'bescherming tegen effecten'

Een derde mogelijkheid is een ordeningsprincipe op basis van 'bescherming tegen effecten', zoals warmte (hitte), straling, enzovoort. Dit ordeningsprincipe is vergelijkbaar met milieuthema's zoals bijvoorbeeld geluid dat wordt uitgedrukt in dB en voor de bescherming van de bodem in waarden van toegestane stoffen. Voordeel van deze ordening is dat de regels over een effect betrekking kunnen hebben op meerdere activiteiten. Met één regel kunnen dan (de effecten van) meerdere activiteiten worden gedekt. Een effectgerichte ordening leidt tot minder regels. Bovendien sluit deze ordening goed aan op de definitie van het begrip omgevingsveiligheid.

3.3.2 Keuze ordeningsprincipe

Het ordeningsprincipe is een keuze van de gemeente. Deze keuze kan mede afhankelijk zijn van de structuur en de opbouw van een omgevingsplan van een gemeente.

Deze handreiking gaat, gelet op het de analyse in de vorige paragraaf, uit van een ordening op basis van 'bescherming tegen effecten'. Deze wijze van ordenen sluit het beste aan bij de definitie van het begrip omgevingsveiligheid: *bescherming van de fysieke leefomgeving tegen effecten van een calamiteit als gevolg van een onverwachte gebeurtenis bij een activiteit of een natuurlijke gebeurtenis*. Daarbij is het de verwachting dat op deze wijze dubbelingen kunnen worden voorkomen en dat alle mogelijke onderwerpen en aspecten van artikel 5.2 Bkl met enkele regels kunnen worden geregeld.

4 Omgevingsplan en omgevingsveiligheid

4.1 Algemeen

De regels in een omgevingsplan ten aanzien van omgevingsveiligheid zijn gebaseerd op de doelen van de Omgevingswet en artikel 5.2 van het Bkl. Dit artikel verplicht de gemeenteraad in de vorm van een instructieregel om bij het vaststellen van een omgevingsplan rekening te houden met de risico's van branden, rampen en crises als bedoeld in artikel 10a en b van de Wet veiligheidsregio's. De koppeling met deze wet leidt ertoe dat activiteiten of situaties die kunnen leiden tot een ramp of crisis ook in beschouwing moeten worden genomen, voor zover daar niet al voor wordt gezorgd door in andere regels van het Rijk of de provincie. Een zorgvuldige afweging is daarbij gewenst.

De voorbeelden van de omgevingsplanregels in hoofdstuk 5 zijn gericht op het regelen van omgevingsveiligheid. Hieraan gaan vooraf de (ruimtelijke) afweging en keuze welke gebouwen en functies op een bepaalde locatie gewenst zijn. Deze ruimtelijke afweging en keuze bepalen in belangrijke mate het voorkomen van rampen en crises. Het is van belang dat structurele oorzaken van onveiligheid al bij deze ruimtelijke afweging en keuzes worden weggenomen en niet pas op het moment dat concrete activiteiten in beeld komen. De op basis van de ruimtelijke afweging gebaseerde regels moeten tezamen met de regels over omgevingsplanactiviteiten tot een evenwichtige toedeling van functies op locaties leiden.

De definitie van omgevingsveiligheid (zie paragraaf 2.6) bevat ook externe veiligheid. In deze handreiking zijn in hoofdstuk 5 echter geen voorbeeldregels voor externe veiligheid uitgewerkt voor zover het betreft de paragrafen 5.1.2.2 tot en met 5.1.2.7 van het Bkl.

4.2 Stappenplan regels omgevingsveiligheid

Met het oog op de hiervoor genoemde zorgvuldige afweging wordt in deze paragraaf een stappenplan op hoofdlijn gegeven om te komen tot regels in een omgevingsplan ten aanzien van omgevingsveiligheid. Het stappenplan wordt verder uitgewerkt en toegelicht in subparagrafen. Doel van het stappenplan is te komen tot een waarborging van omgevingsveiligheid in de regels van een omgevingsplan. De mogelijkheid om omgevingsveiligheid te regelen met andere instrumenten dan het omgevingsplan (bijvoorbeeld via een programma) is niet uitgewerkt.



Figuur 4.1 Stappenplan

1. Inventariseer voor het plangebied en de omgeving daarvan de mogelijke bronnen van incidenten (activiteiten en natuurverschijnselen).
2. Inventariseer de mogelijke effecten die kunnen optreden bij een incident.
3. Beoordeel per effect of het voorkomen, beperken en bestrijden daarvan past binnen de doelen van de Omgevingswet.
4. Beoordeel per effect of het voorkomen, beperken en bestrijden daarvan behoort tot het domein van omgevingsveiligheid.
5. Maak een bestuurlijke keuze voor welke locaties het gewenst is om het voorkomen, beperken en/of bestrijden van welke effecten te regelen en in welke mate.
6. Bepaal per effect en per locatie of gebied³ wat geregeld kan worden in een omgevingsplan, vanuit de grondslag van artikel 5.2 van het Bkl.
7. Bepaal met welk type omgevingsplanregel de effecten van een incident kunnen worden voorkomen, beperkt en bestreden, en bovendien voldaan wordt aan het criterium van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

Risico-ontvanger

In dit stappenplan is bij de inventarisatie (stap 1) de risico-veroorzaker als uitgangspunt genomen. Alternatief is om het stappenplan op te stellen vanuit het perspectief van de risico-ontvanger en dan terug te redeneren om te bepalen of alle omgevingsveiligheidsrisico's voor de risico-ontvanger voldoende worden beperkt. Ook is het mogelijk om de inventarisatie vanuit beide perspectieven (veroorzaker én ontvanger) uit te voeren en daarna een definitieve keuze te maken voor het uitgangspunt.

Hieronder zijn deze stappen verkort in een tabel weergegeven (tabel 4.1). Deze tabel is een model dat kan worden gebruikt om de resultaten van de genomen stappen vast te leggen.

³ Onder een gebied verstaan we een verzameling van locaties, die in principe ook het gehele gemeentelijke grondgebied kunnen beslaan.

Tabel 4.1 Stappenplan

| Stap | Resultaat (nader in te vullen) |
|--|--------------------------------|
| 1. Welke bronnen van incidenten? | |
| 2. Welke effecten van incidenten? | |
| 3. Past in doelen Omgevingswet? | |
| 4. Behoort tot domein omgevingsveiligheid? | |
| 5. Maak bestuurlijke keuze | |
| 6. Wat regelen in omgevingsplan? | |
| 7. Welk type regel? | |

4.2.1 Stap 1: Welke bronnen van incidenten?

Stap 1: Inventariseer voor het plangebied en de omgeving daarvan de mogelijke bronnen van incidenten (activiteiten en natuurverschijnselen).

In paragraaf 2.6 is omgevingsveiligheid gedefinieerd als “*het voorkomen, beperken en bestrijden van effecten van incidenten die (kunnen) leiden tot significante nadelige gevolgen voor een veilige fysieke leefomgeving en daarmee tot een ramp of crisis.*”. In hoofdstuk 3 is beschreven hoe in artikel 5.2 van het Bkl de koppeling is gelegd met artikel 10 van de Wvr, waarin het voorkomen, beperken en bestrijden van branden, rampen en crises centraal staan. Dit maakt dat regels in het kader van omgevingsveiligheid tot doel hebben om de effecten van incidenten die kunnen leiden tot een ramp of een crises te voorkomen, beperken en bestrijden. Belangrijke eerste stap om tot dergelijke regels te komen is te weten wat speelt ten aanzien van omgevingsveiligheid in een gebied waarvoor een wijziging van het omgevingsplan wordt gemaakt. Om deze reden is het gewenst een inventarisatie te maken, waarbij in het kader van omgevingsveiligheid naar mogelijke activiteiten (bijvoorbeeld buurtbatterij en houtopslag) en naar de gevolgen van natuurverschijnselen (bijvoorbeeld overstroming of storm) wordt gekeken. Een dergelijke inventarisatie geeft een beeld van mogelijke bronnen van incidenten en van de hierbij spelende aandachtspunten.

4.2.2 Stap 2: Welke effecten van incidenten?

Stap 2: Inventariseer de mogelijke effecten die kunnen optreden bij een incident.

Nadat in stap 1 de bronnen van incidenten zijn benoemd, kan vervolgens per bron bepaald worden welke incidenten denkbaar zijn en welke effecten van een incident tot een ramp of een crisis kunnen leiden. Deze effecten kunnen per incident verschillen. Bovendien kan per bron sprake zijn van meerdere effecten bij een incident.

De mogelijke effecten op de omgevingsveiligheid die bij een incident kunnen optreden zijn:

- > bij een activiteit:
 - warmtebelasting (warmte en straling)
 - drukgolf
 - rook
 - gifwolk
- > bij een natuurverschijnsel:
 - overstroming
 - wateroverlast
 - hitte
 - droogte
 - wind.

Het gevolg dat deze effecten kunnen hebben is een ramp of een crisis, hetgeen met de planregels is beoogd om te voorkomen. De effecten worden in de voorbeeldplanregels gekoppeld aan grenswaarden. Door te voldoen aan deze grenswaarden zou een ramp of crisis in voldoende mate moeten worden beperkt.

4.2.3 Stap 3: past in doelen Omgevingswet?

Stap 3: Beoordeel per effect of het voorkomen, beperken en bestrijden daarvan past binnen de doelen van de Omgevingswet.

Nadat de mogelijke bronnen van incidenten (stap 1, activiteiten en natuurverschijnselen) en de mogelijke effecten daarvan (stap 2) zijn geïnventariseerd, moet in stap 3 per effect worden beoordeeld of het voorkomen, beperken en bestrijden daarvan past binnen de doelen van artikel 1.3 van de Omgevingswet. Bij de beoordeling hiervan worden ook de oogmerken (de achterliggende belangen) beschouwd. Volledigheidshalve zijn de doelen en oogmerken hieronder beschreven. Opgemerkt wordt dat wanneer het voorkomen, beperken en bestrijden van het effect niet past binnen de doelen van de Omgevingswet, dit ook niet geregeld kan worden in het omgevingsplan.

Doelen

Bij het opstellen en vaststellen van de regels voor omgevingsveiligheid in een omgevingsplan moet beoordeeld worden of de regels passen binnen de doelen van de Omgevingswet. De doelen van de Omgevingswet worden in artikel 1.3 van deze wet benoemd. De Omgevingswet richt zich op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu op het in onderlinge samenhang:

- a) bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, ook vanwege de intrinsieke waarde van de natuur, en
- b) doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van de maatschappelijke behoeften.

Oogmerken

De regels van een omgevingsplan voor het bereiken van de doelen kunnen vanuit verschillende oogmerken worden gesteld. De oogmerken zijn de belangen die met de regels worden gediend. Artikel 5.2 van het Bkl legt wat betreft omgevingsveiligheid een relatie met de Wet veiligheidsregio's en daarmee met branden, rampen en crises, zie paragraaf 3.1.2 van deze handreiking. Door de veiligheidsregio's zijn ten aanzien van branden, rampen en crises kernwaarden benoemd (IOV werkgroep Planfiguren, 2018) (zie ook paragraaf 3.3.1). Dit zijn:

1. een zelfredzame en samenredzame samenleving
2. continuïteit van de samenleving
3. beschermen van (zeer) kwetsbare groepen
4. veilige bouwwerken en omgeving
5. effectieve hulpverlening.

De kernwaarden 4 'veilige bouwwerken en omgeving' en 5 'effectieve hulpverlening' (waaronder bluswater en bereikbaar voor hulpverleningsdiensten) zijn niet zozeer kernwaarden, maar eerder randvoorwaarden om invulling te kunnen geven aan de eerste drie kernwaarden. Bovendien wordt met betrekking tot 'veilige bouwwerken' opgemerkt dat dit voor gebruikers van gebouwen al geregeld is in het Bbl. Mogelijke effecten van incidenten waarbij bouwwerken betrokken kunnen zijn, zoals brand en rook, kunnen in het kader van omgevingsveiligheid wel worden meegenomen als een effect van een incident. Brand en rook kunnen namelijk ingrijpen op de eerste drie kernwaarden.

Deze handreiking hanteert de kernwaarden van de veiligheidsregio's als oogmerken. De kernwaarden geven immers aan vanuit welk aspect invulling wordt gegeven aan het waarborgen van de veiligheid en het voorkomen en beperken van branden, rampen en crises. Hierbij is er, gelet op de vorige alinea, voor gekozen alleen invulling te geven aan de eerste drie kernwaarden of oogmerken. Deze sluiten nauw aan op de reikwijdte van de Omgevingswet en artikel 5.2 van het Bkl.

Kernwaarden

Bedacht moet worden dat de kernwaarden van de veiligheidsregio's een bredere reikwijdte hebben dan alleen de fysieke leefomgeving. Maar omdat ze zijn opgesteld vanuit het perspectief van de veiligheidsregio's met het oog op artikel 10 van de Wet veiligheidsregio's en artikel 5.2 van het Bkl, zijn ze ook bruikbaar als oogmerken voor het stellen van regels voor omgevingsveiligheid in het omgevingsplan. Vanzelfsprekend is het uiteindelijk aan de gemeente om te beslissen welke oogmerken in het omgevingsplan worden opgenomen. Er zou ook aangesloten kunnen worden bij de oogmerken die in artikel 5.2 van het Bkl zelf genoemd zijn:

- a. het voorkomen, beperken en bestrijden van branden, rampen en crises;
- b. de mogelijkheden voor personen om zich daarbij in veiligheid te brengen, en
- c. de geneeskundige hulpverlening, bedoeld in artikel 1 van die wet.

Hieronder volgt per oogmerk een toelichting.

Oogmerk 1: Een zelfredzame en samenredzame samenleving

Vluchten bij brand binnen en uit een bouwwerk wordt geregeld door het Bbl en kan niet worden meegenomen in de regels van een omgevingsplan. Dit oogmerk heeft betrekking op het bij een incident kunnen vluchten en evacueren vanaf een veilige plaats (buiten een gebouw) die bereikt moet kunnen worden op grond van het Bbl. Regels in een omgevingsplan hebben betrekking op het beschermen van bijvoorbeeld evacuatieroutes, zodat mensen in geval van een calamiteit snel genoeg weg kunnen komen.

Regels kunnen dan gericht zijn op het voorkomen van het moeten ontruimen van een gebied en/of het waarborgen dat voldoende snel kan worden ontruimd in geval van een grote brand. Ook gezondheidsaspecten / bedreiging van de gezondheid van aanwezige personen kunnen hier een rol spelen, mede in combinatie met de aanwezigheid van (zeer) kwetsbare gebouwen of kwetsbare locaties in een gebied.

Oogmerk 2: Continuïteit van de samenleving (waaronder zorgcontinuïteit en vitale infrastructuur)

Ter invulling van het oogmerk *continuïteit van de samenleving* worden regels gesteld die waarborgen dat vitale infrastructuur in een gebied bruikbaar blijft in geval van een calamiteit. Denk hierbij aan de fysieke infrastructuur (wegen, spoorwegen) maar ook aan energievoorzieningen en de zorg. Een brand in een energieopslagsysteem kan door rookontwikkeling en rookverspreiding bijvoorbeeld het afsluiten van spoor- of wegverbindingen tot gevolg hebben, of leiden tot stroomuitval van een hoogspanningsverbinding in de buurt.

Oogmerk 3: Beschermen van (zeer) kwetsbare groepen

Bij een incident gaat het om schuilen of vluchten. Binnen dit oogmerk onderscheiden de veiligheidsregio's het beschermen van verminderd zelfredzame personen en het beschermen van grote(re) groepen kwetsbare personen. Verminderd zelfredzame personen zijn niet of slecht in staat zichzelf op tijd in veiligheid te brengen. Dit kan komen door fysieke en/of verstandelijke beperkingen. Bij alle handelingsperspectieven waarbij vluchten en dekking zoeken nodig zijn, lopen groepen (zeer) kwetsbare personen een verhoogd risico. Daarnaast kan (latere) evacuatie van deze personen een aanzienlijk beslag op de hulpdiensten leggen, terwijl deze al druk bezig zijn met de calamiteit zelf.

Grote(re) groepen personen die in de basis wel zelfredzaam zijn, vragen toch om bescherming. Aan de ene kant omdat dodelijke en gewonde slachtoffers bij een groot incident een (te) grote belasting van de hulpdiensten vragen. Daarnaast maakt de omvang van de groep dat deze mensen mogelijk niet op tijd kunnen vluchten of schuilen, omdat de voorzieningen niet (altijd) op deze groeps grootte zijn afgestemd. Daarbij legt de begeleiding van een effectieve ontvluchting ook een beslag op de hulpdiensten.

4.2.4 Stap 4: behoort tot domein omgevingsveiligheid?

Stap 4: Beoordeel per effect of het voorkomen, beperken en bestrijden daarvan behoort tot het domein van omgevingsveiligheid.

Met stap 4 wordt bepaald of het voorkomen, beperken en bestrijden van de geïnventariseerde effecten past binnen het domein van omgevingsveiligheid, zoals is gedefinieerd in hoofdstuk 3 van deze handreiking. Hieruit volgt bijvoorbeeld dat het voorkomen, beperken en bestrijden van effecten die niet leiden tot een ramp of crises, niet behoren tot het domein van omgevingsveiligheid, en dus ook niet in het omgevingsplan geregeld worden. Ook gezondheidseffecten vallen niet onder het domein omgevingsveiligheid. Opgemerkt wordt dat wanneer het voorkomen, beperken en bestrijden van het effect niet behoort tot het domein van omgevingsveiligheid, dit ook niet geregeld kan worden in het omgevingsplan.

4.2.5 Stap 5: maak bestuurlijke keuze

Stap 5: Maak een bestuurlijke keuze voor welke locaties het gewenst is om het voorkomen, beperken en/of bestrijden van welke effecten te regelen en in welke mate.

In stap 5 wordt een bestuurlijke keuze gemaakt. Daarbij moet de gemeente de vraag beantwoorden voor welke locaties het gewenst is om het voorkomen, beperken en/of bestrijden van welke effecten te regelen en in welke mate. De basis voor een dergelijke keuze is gemeentelijk beleid, zoals dat is opgenomen in een omgevingsvisie of een programma of een instructieregel van het Rijk of de provincie. Voor bijvoorbeeld het voorkomen, beperken en/of bestrijden van effecten als gevolg van een natuurbrand kan als basis voor het omgevingsplan ook aan een natuurbrandbeheersplan worden gedacht dat op provinciaal niveau is opgesteld. Het natuurbrandbeheersplan kan op deze wijze fungeren als een middel waar bestuurlijke keuzes worden gemaakt (stap 5) als basis voor 'wat regelen in het omgevingsplan' (stap 6 en 7).

Een regel hoeft geen betrekking te hebben op het gehele grondgebied van een gemeente. Het is mogelijk dat het tegengaan van bepaalde effecten als gevolg van een incident alleen wordt geregeld in een bepaald gebied. Denk bijvoorbeeld aan een effecten als gevolg van overstroming of een natuurbrand waarvan alleen sprake is in een bepaald deelgebied van een gemeente. De uiteindelijke werking van een regel wordt bepaald door het werkingsgebied.

Opgemerkt wordt dat voor de formulering van stap 5 is gekozen voor 'voorkomen, beperken en/of bestrijden', omdat de gemeente de keuze kan maken of ze met de planregels voor het 'voorkomen', of 'beperken', of 'bestrijden' van effecten van incidenten kiest, of voor een combinatie van 'voorkomen, beperken én bestrijden'.

4.2.6 Stap 6: wat regelen in omgevingsplan?

Stap 6: Bepaal per effect en per locatie of gebied wat geregeld kan worden in een omgevingsplan, vanuit de grondslag van artikel 5.2 Bkl

Nadat in stap 5 een bestuurlijke keuze is gemaakt, wordt in stap 6 bepaald voor welke effecten het voorkomen, beperken en bestrijden daarvan per locatie of gebied geregeld kan worden in een omgevingsplan. De grondslag hiervoor is artikel 5.2 van het Bkl (zie hoofdstuk 3 van deze handreiking). Alles wat landelijk is geregeld in het Bal of het Bbl mag niet meer in het omgevingsplan worden geregeld (zie eveneens hoofdstuk 3 van deze handreiking).

Daarnaast kan op basis van artikel 5.2 van het Bkl een aantal (algemene) veiligheidsaspecten geregeld worden die, los van een activiteit of natuurverschijnsel, een bijdrage kunnen leveren aan het voorkomen, beperken en bestrijden van effecten die kunnen leiden tot een ramp of crisis. Een goed voorbeeld daarvan is de bereikbaarheid van incidentlocaties voor de hulpverleningsdiensten en de bluswatervoorziening voor de brandweer.

4.2.7 Stap 7: welk type regel?

Stap 7: Bepaal met welk type omgevingsplanregel de effecten van een incident kunnen worden voorkomen, worden beperkt en bestreden en voldaan wordt aan het criterium van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

Op basis van de vorige stappen is bekend wat een gemeente wil en kan regelen. Bij het opstellen van de regels voor een omgevingsplan moet worden bepaald welk type regels hiervoor wordt gebruikt. Bij de keuze hiervan kan gebruik worden gemaakt van de publicatie: *Het Omgevingsplan; een structuur voor gemeenten* (VNG, 2019). Daarin wordt onder andere aangegeven (p. 30):

“Binnen het omgevingsplan zijn verschillende soorten regels voor activiteiten denkbaar: globale regels, gedetailleerde regels, specifieke zorgplichten, maatwerkregels, meldingsplichten, maatwerkvoorschriften, omgevingsvergunningen, gelijkwaardigheidsregels verboden, etc. Het is aan gemeenten om na te gaan welke regels het meest passend voor een activiteit zijn.”

Belangrijke aspecten bij het kiezen voor een regeltype zijn: helderheid en duidelijkheid, het kunnen maken van afwegingen en het nemen van een besluit voorafgaande aan de activiteit, het kunnen leveren maatwerk, het kunnen voorkomen van negatieve effecten, uitvoerbaarheid en handhaving. Een keuze kan per activiteit of per locatie verschillen. Alle regels gezamenlijk dienen te leiden tot een goede mate van omgevingsveiligheid en in het verlengde hiervan tot een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

Hieronder volgt per type regel een korte toelichting. Zonder op de keuze van het type regels vooruit te lopen, kan worden gesteld dat de vergunningplicht met beoordelingsregels, verbodsregels en bevoegdheidsregels / maatwerkvoorschriften de regeltypen zijn die zich het meest lenen voor omgevingsveiligheidsactiviteiten. Deze regeltypen bevatten de meeste sturingsmogelijkheden voor het college van burgemeester en wethouders.

Specifieke zorgplicht

De Omgevingswet kent in artikel 1.6 een algemene zorgplicht. Gemeenten kunnen in een omgevingsplan specifieke zorgplichten opnemen. Deze kunnen betrekking hebben op met name genoemde activiteiten. Kenmerk van een zorgplicht is dat in algemene bewoordingen wordt aangegeven dat eenieder die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat zijn activiteit nadelige gevolgen kan hebben voor de fysieke leefomgeving, verplicht is alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevraagd om die gevolgen te voorkomen. Als er gevolgen zijn, moeten die zoveel mogelijk beperkt worden of ongedaan worden gemaakt; als dat niet kan, moet de activiteit achterwege gelaten worden. Belangrijk doel van een zorgplicht is om mensen bewust te maken van hun verantwoordelijkheid ten aanzien van de fysieke leefomgeving. De zorgplicht is hiermee een soort leidraad voor gedrag. Voordeel van een zorgplicht is dat hiermee het aantal regels kan worden teruggedrongen. Nadeel voor de gemeente is dat zorgplichten lastig uitvoerbaar en handhaafbaar zijn. Een nadeel voor bedrijven en personen is dat een zorgplicht vaak weinig concreet is en daardoor leidt tot rechtsonzekerheid. Het ligt dan ook minder voor de hand om omgevingsveiligheid (uitsluitend) met een zorgplicht in het omgevingsplan te regelen. De overige regeltypen lenen zich hier beter voor.

De specifieke zorgplicht kan wel worden opgenomen als achtervang of als signaal richting betrokkenen dat de zorg voor een goede fysieke leefomgeving ieders verantwoordelijkheid is.

Algemene regel

Algemene regels zijn regels die zich tot eenieder richten en zonder nader te nemen besluit door het bevoegd gezag kunnen worden toegepast en uitgevoerd. Het werken met algemene regels heeft de voorkeur van de wetgever boven vergunningenplichten. Met algemene regels kunnen tijdrovende en verhoudingsgewijs dure vergunningprocedures worden voorkomen. Het moet dan wel gaan om algemene regels met concrete en objectieve normen. Open normen in het algemeen bieden weinig duidelijkheid en rechtszekerheid en zijn lastiger uit te voeren, ook wat betreft handhaving.

Vergunningsregel en beoordelingsregel

Een nadeel van algemene regels is dat deze in specifieke gevallen veelal geen rekening houden met de feitelijke situatie en de aanwezige waarden en belangen. Algemene regels leiden dan niet tot het gewenste niveau van bescherming van de fysieke leefomgeving of zijn dan door hun algemene normen onnodig beperkend voor een initiatiefnemer. Het werken met een regeling voor specifieke activiteiten via een omgevingsvergunning kan dan een oplossing zijn. Ook dit kan gebiedsgericht worden geregeld. Hiermee kunnen concrete activiteiten en situaties worden beoordeeld. De vergunningplicht kan worden gezien als een vorm van maatwerk. Met een omgevingsvergunning kan daarbij grip worden gehouden op (de effecten van) activiteiten. De vraag of een omgevingsvergunning kan worden verleend, wordt beantwoord aan de hand van beoordelingsregels op grond waarvan het bevoegd gezag kan bepalen of een vergunning kan worden verleend. De gemeenteraad is vrij in het formuleren van deze beoordelingsregels, zij het dat deze in overeenstemming moeten zijn met de instructieregels van het Rijk en de provincie.

De beoordelingsregels kunnen zich richten op omgevingsveiligheid. Zij kunnen normen en criteria bevatten die moeten leiden tot een voldoende mate van omgevingsveiligheid. Dit kan via open of gesloten normen. Open normen geven de nodige flexibiliteit en afwegingsruimte. Burgemeester en wethouders moeten op basis van een open norm een nadere afweging maken en beoordelen of de omgevingsvergunning kan worden verleend. Open normen in beoordelingsregels moeten voldoende concreet en objectief zijn.

Meldingsregel

De Omgevingswet maakt het mogelijk dat een gemeente meldingsregels opneemt in een omgevingsplan. Meldingsregels zijn gekoppeld aan een algemene regel. Bij een melding moet de activiteit bij het bevoegd gezag worden gemeld, alvorens te kunnen worden uitgevoerd. De melding zorgt ervoor dat een gemeente op de hoogte is van een activiteit en haar in de gelegenheid stelt om te beoordelen of de activiteit in overeenstemming is met de regels. In deze zin kan een melding handavingsacties voorkomen. Ten slotte kan een melding voor een gemeente aanleiding zijn voor het stellen van maatwerkvoorschriften.

Informatieregel

Een informatieregel heeft tot doel de gemeente te informeren over de activiteit of de uitvoering daarvan. In tegenstelling tot een melding is een informatieverplichting niet bepalend voor het wel of niet kunnen uitvoeren van een activiteit. Een informatieverplichting regelt alleen dat een gemeente wordt geïnformeerd. Naar aanleiding van deze informatie kan overigens ook worden beoordeeld of de activiteit in overeenstemming is met de regels. Zo nodig kan op basis van de beoordeling handhavend worden opgetreden of kunnen maatwerkvoorschriften worden gesteld.

Verbodsregel

Als een gemeente niet wil dat een activiteit plaatsvindt, kan ze deze in het omgevingsplan verbieden. Het verbod kan betrekking hebben op de hele gemeente of op delen daarvan.

Gebodsregels

Een gebod legt een onvoorwaardelijke en rechtstreeks te handhaven verplichting op om een bepaalde handeling te verrichten. Gebodsregels worden opgenomen om een bepaalde situatie af te dwingen. Gebodsregels zijn ingrijpend; de inzet ervan is beperkt vanuit het eigendomsrecht en het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

Maatwerkvoorschriften

Maatwerkvoorschriften zijn hiervoor al genoemd. Ze maken geen onderdeel uit van de regels van het omgevingsplan. Maatwerkvoorschriften worden door het bevoegd gezag gesteld op basis van een in de regels van een omgevingsplan opgenomen bevoegdheid. Ze kunnen worden ingezet met het oog op incidentele en concrete activiteiten. Maatwerkvoorschriften kunnen afwijken van de regels van een omgevingsplan als dat bij die regels is bepaald. Hierbij kan de mate van afwijking worden weergegeven. Maatwerkvoorschriften worden vastgesteld in de vorm van een maatwerkbesluit. Bij een vergunningplicht nemen de maatwerkvoorschriften de vorm aan van vergunningvoorschriften.

Afwijkingsregel

Een omgevingsplan kan regels bevatten waarin aangegeven wordt dat van algemene regels of beoordelingsregels kan worden afgeweken. Afwijkingsregels worden opgenomen om een omgevingsplan flexibeler te maken en om in afwijking van een regel toch medewerking te kunnen verlenen aan een activiteit.

4.2.8 Voorbeeld stappenplan

In de vorige paragraaf zijn de stappen benoemd die gezet moeten worden om te komen tot een regeling in het omgevingsplan voor omgevingsveiligheid. In onderstaande tabel 4.2 zijn deze stappen voor een fictieve situatie en activiteit als voorbeeld uitgewerkt.

Tabel 4.2 Voorbeeld stappenplan

| Stap | Resultaat |
|--|---|
| 1. Welke bronnen van incidenten? | Energieopslagsysteem (EOS) onder een publiek gebouw. |
| 2. Welke effecten van incidenten? | Als gevolg van een brand of thermal-runaway: warmtebelasting, rook, gifwolk. Binnendringen van rook en gifwolk in het gebouw. Belemmering van vluchten uit het gebouw. |
| 3. Past in doelen Omgevingswet en oogmerken? | Ja, het voorkomen, beperken en bestrijden van deze effecten valt onder de doelen van de Omgevingswet (veilige fysieke leefomgeving). Voorkomen, beperken, (bestrijden) van: <ul style="list-style-type: none">> het niet beschikbaar zijn van vluchtroutes en toegangsroutes in de directe omgeving (oogmerk = zelfredzame en samenredzame samenleving)> uitvallen stroomvoorziening (oogmerk=continuïteit)> mogelijke gevolgen en risico's voor omliggende gebouwen en terreinen door rook, warmtestraling en gifwolk (oogmerk = beschermen (zeer) kwetsbare groepen). |
| 4. Behoort tot domein omgevingsveiligheid? | Het voorkomen van deze effecten valt binnen het domein van omgevingsveiligheid, omdat ze kunnen leiden tot significante gevolgen voor een veilige fysieke leefomgeving en daarmee tot een ramp of crisis. |
| 5. Maak bestuurlijke keuze | Het bestuur accepteert de effecten van deze incidenten. Het bestuur wil het voorkomen, beperken en bestrijden van de effecten regelen in het kader van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. |
| 6. Wat regelen in omgevingsplan? | In het omgevingsplan worden geregeld: <ul style="list-style-type: none">> Beperken van effecten als gevolg van warmtebelasting, rook en gifwolk. Zie voorbeeldregels in hoofdstuk 5. |
| 7. Welk type regel? | Het beperken van de effecten wordt in het omgevingsplan geregeld door middel van: <ul style="list-style-type: none">> vergunningplicht> beoordelingsregels> een bevoegdheid om maatwerkvoorschriften te stellen. |

5 Voorbeelden regels omgevingsveiligheid

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een aantal voorbeeldregels gegeven voor het regelen van omgevingsveiligheid in een omgevingsplan. De voorbeelden van definities en voorbeeldregels zijn niet bedoeld om een op een over te nemen in het gemeentelijke omgevingsplan, maar behoeven een vertaalslag op basis van beleidsmatige en bestuurlijke keuzes (stap 5 uit hoofdstuk 4 van deze handreiking) en de keuzes die een gemeente heeft gemaakt ten aanzien van de structuur van het omgevingsplan. De keuzes kunnen ook worden gemaakt in een omgevingsvisie of een programma omgevingsveiligheid.

De voorbeeldregels dienen als *inspiratie* voor gemeenten bij het opstellen van de regels van een omgevingsplan. De regels hebben betrekking op de regeltypen als beschreven in het vorige hoofdstuk. Gemeenten kunnen zich aan de hand van de voorbeeldregels oriënteren op de wijze waarop zij omgevingsveiligheid met het oog op omgevingsveiligheid kunnen en willen regelen, en in het verlengde daarvan van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties kunnen geven. Zij kunnen daarbij bijvoorbeeld kiezen voor algemene regels, vergunningplichten, meldingsplichten of verboden.

De voorbeeldregels hebben betrekking op:

1. Algemene en specifieke omgevingsveiligheidsactiviteiten.
2. Activiteiten betreffende de aanleg van vitale infrastructuur, de bouw en het gebruik van zeer kwetsbare gebouwen, kwetsbare gebouwen en het gebruik van kwetsbare buitenlocaties nabij locaties waar omgevingsveiligheidsactiviteiten kunnen plaatsvinden.
3. Gebieden met een natuurlijke inrichting.
4. Bereikbaarheid van ziekenhuizen en brandweerkazernes.
5. Voldoende bluswater en bereikbaarheid.

In de voorbeeldregels is ervan uitgegaan dat de regels voor omgevingsveiligheidsactiviteiten en omgevingsveiligheid in een apart hoofdstuk worden opgenomen. Gemeenten kunnen andere keuzes maken, afhankelijk van de wijze waarop zij het omgevingsplan hebben opgebouwd en ingedeeld.

5.2 Gehanteerde voorbeeldwaarden

5.2.1 Effecten

In de regels wordt uitgegaan van de mogelijke effecten die bij een incident kunnen optreden en die in hoofdstuk 4 zijn onderscheiden:

- a. warmtebelasting
- b. drukgolf
- c. rook
- d. gifwolk.

Ter voorkoming van deze effecten kan in het omgevingsplan een fysische waarde voorgeschreven. Met het voldoen aan een dergelijke waarde wordt beoogd om significante nadelige gevolgen voor een veilige fysieke leefomgeving en daarmee een ramp of crisis in voldoende mate te beperken. Het is aan de gemeente om in de planregels van het omgevingsplan te bepalen welke fysische waarde zij hanteert ter voorkoming van deze effecten. Hierna worden enkele voorbeelden gegeven.

5.2.2 Voorbeelden van fysische waarden

Op basis van de beschikbare literatuur worden onderstaande waarden als voorbeeld gegeven.

Warmtebelasting: 2 kW/m² voor langdurige branden (Werkgroep Risico's Mensen Buiten, 2018)

Warmtebelasting: 10 kW/m² bij een BLEVE (Boiling Liquid Expanding Vapor Explosion).

Deze warmtebelasting is de grens waarop 1 % van de mensen eerstegraads brandwonden oplopen, uitgaande van de duur van een vuurbal van 11 seconden. Door een korte blootstellingsduur kan een hogere warmtestraling verdragen worden (Werkgroep Risico's Mensen Buiten, 2018).

Druk golf: overdruk van ten hoogste 10 kPa.

Binnen deze grenswaarden ligt een gebied waar gebouwen, die volgens standardeisen zijn gebouwd, onvoldoende bescherming bieden tegen het ongeval.

Rookbelasting

De *Handreiking Omgevingsplanregels ter beperking van de maatschappelijke impact van brand* (IFV, 2021) geeft voorbeelden van planregels die kunnen worden gebruikt ter beperking van de maatschappelijke impact van brand als gevolg van rook.

Gifwolk: LBW 30 buiten.

LBW 30 is de levensbedreigende waarde in mg/m³ voor blootstelling gedurende dertig minuten aan de luchtconcentratie waarboven sterfte of directe levensbedreigende aandoeningen kunnen ontstaan (RIVM, 2019).

5.2.3 Voorbeeldwaarden voor afstanden

In plaats van fysische waarden kan een gemeente er ook voor kiezen om in het omgevingsplan minimale afstanden op te nemen. Onderstaand volgen voorbeelden voor dergelijke afstanden. Hierbij dient wel de kanttekening te worden gemaakt dat onderstaande afstanden niet bij SEVESO-inrichtingen gehanteerd kunnen worden.

Warmtebelasting door een fakkelbrand van een hogedruk aardgasleiding

Voorbeelden voor mogelijk te hanteren afstanden zijn de in onderstaande figuur gegeven (Werkgroep Risico's Mensen Buiten, 2018, bijlage 4).

| Buisleiding Diameter | Druk | Attentiegebieden** |
|----------------------|--------|--------------------|
| 8 inch | 40 bar | 205 m |
| 12 inch | 40 bar | 290 m |
| 16 inch | 40 bar | 380 m |
| 12 inch | 66 bar | 340 m |
| 30 inch | 66 bar | 800 m |
| 36 inch | 66 bar | 950 m |
| 48 inch | 66 bar | 1225 m |
| 30 inch | 80 bar | 870 m |
| 36 inch | 80 bar | 1020 m |
| 48 inch | 80 bar | 1325 m |

Warmtebelasting door overige koolwaterstof branden: ten minste 100 meter van de incidentlocatie (niet zijnde een SEVESO-inrichting), uitgaande van wegtransport. De afstand bij watertransport is hoger, maar de kans op een incident is dermate klein dat deze afstand niet wordt aangehouden. De afstand van 100 m is ook representatief voor Milieubelastende activiteiten (niet zijnde SEVESO-inrichting), omdat het hier meestal gaat om voorraadtanks (Werkgroep Risico's Mensen Buiten, 2018, bijlage 4).

Warmtebelasting door een explosie: ten minste 460 m van de incidentlocatie (niet zijnde een SEVESO-inrichting), uitgaande van spoortransport. Deze afstand is ook representatie voor MBA (niet zijnde SEVESO-inrichting), omdat het hier meestal gaat om voorraadtanks (Werkgroep Risico's Mensen Buiten, 2018, bijlage 4).

Overdruk: ten minste 100 meter van de incidentlocatie (niet zijnde een SEVESO-inrichting) ([Scenarioboek EV](#): spoorketelwagen).

Gifwolk: deze afstand is ten minste 1500 meter (Op basis van de afkapgrens van het Bkl).

5.3 Voorbeeldplanregels

Hoofdstuk 1 Begripsbepalingen

Algemene omgevingsveiligheidsactiviteit

1. Een activiteit die door een omgevingsveiligheidsincident ter plaatse van vitale infrastructuur, zeer kwetsbare gebouwen, kwetsbare gebouwen of een kwetsbare buitenlocaties leidt of kan leiden tot:
 - a. een warmtebelasting van meer dan .. kW/m²;
 - b. een drukgolf van meer dan.. KPa;
 - c. een rookbelasting van meer dan ... , en/of
 - d. een gifwolk met een LWB .. buiten.
2. Milieubelastende activiteiten als genoemd in het Besluit activiteiten leefomgeving en specifieke omgevingsveiligheidsactiviteiten als genoemd in Afdeling X.3 zijn geen algemene omgevingsveiligheidsactiviteiten.

Specifieke omgevingsveiligheidsactiviteit

Een specifiek benoemde activiteit die door een ongewoon voorval of een natuurlijke oorzaak door haar effecten kan leiden tot een omgevingsveiligheidsincident.

Omgevingsveiligheidsincident

Een niet-beoogde situatie door een ongewoon voorval of een natuurlijke oorzaak die door haar effecten leidt of kan leiden tot significante nadelige gevolgen en daarmee tot een omgevingsveiligheidsramp of omgevingsveiligheidscrisis met effecten op de veilige fysieke leefomgeving.

Omgevingsveiligheidsramp

Een gebeurtenis als gevolg van een omgevingsveiligheidsincident met effecten op een veilige fysieke leefomgeving waarbij het leven en de veiligheid van veel personen in ernstige mate zijn geschaad of worden bedreigd en waarbij een gecoördineerde inzet van diensten of organisaties van verschillende disciplines is vereist om de gevolgen van de gebeurtenis te beperken.

Omgevingsveiligheidscrisis

Een gebeurtenis als gevolg van een omgevingsveiligheidsincident met effecten op de veiligheid van de fysieke leefomgeving waarbij een vitaal belang van de samenleving is aangetast of dreigt te worden aangetast.

Vitale infrastructuur

Infrastructuur waarvan het niet-functioneren grote gevolgen kan hebben voor de veiligheid, het functioneren van de maatschappij (zoals wegen, spoorwegen, vliegvelden, waterverbindingen, hoogspanningsleidingen en internetverbindingen) en voor de inzet van hulpdiensten.

Zeer kwetsbaar gebouw

Een gebouw met de volgende gebruiksfuncties of nevengebruiksfuncties:

- > woonfunctie voor 24-uurszorg
- > basisscholen
- > scholen voor minderjarigen met een lichamelijke of geestelijke beperking
- > dagverblijf van personen met een lichamelijke of geestelijke beperking
- > gezondheidszorg met bedgebied (ziekenhuizen en verpleeghuizen)
- > kinderopvang
- > gevangenissen.

Kwetsbaar gebouw

Kwetsbare gebouwen zijn alle gebouwen met een woonfunctie en bestemd voor nachtverblijf. Gebouwen zijn ook kwetsbaar als er veel personen een groot deel van de dag aanwezig zijn. Het gaat bijvoorbeeld om gebouwen met een:

- > woonfunctie
- > bijeenkomstfunctie
- > kantoorfunctie
- > sportfunctie
- > of scholen voor > 12 jaar en volwassenen, zonder lichamelijke of geestelijke beperkingen
- > of gezondheidszorg zonder bedgebied.

Kwetsbare buitenlocatie

Kwetsbare locaties zijn locaties waar de de volgende activiteiten plaatsvinden:

- > recreatief nachtverblijf voor meer dan 50 personen
- > sport, spel of recreatief dagverblijf, waar doorgaans een groot aantal personen gedurende een groot gedeelte van de dag aanwezig is
- > evenementen in de openlucht voor ten minste 5.000 personen.

Toelichting

In dit hoofdstuk worden definitie gegeven van een aantal belangrijke begrippen. Bij de begripsbepalingen is aansluiting gezocht bij definitie van het Bkl. Zo zijn de definitie van zeer kwetsbaar gebouw, kwetsbaar gebouw en kwetsbare buitenlocatie overgenomen. Gemeenten hoeven deze begripsbepalingen niet op te nemen, maar kunnen in het omgevingsplan ook verwijzen naar het Bkl. Voor de duidelijkheid zijn de definitie hier opgenomen. De begrippen omgevingsveiligheidsramp en omgevingsveiligheids crisis zijn ontleend aan de Wet veiligheidsregio's.

Hoofdstuk 2 Doelen

Artikel x. Doel

Dit omgevingsplan is met het oog op de doelen van artikel 1.3 van de Omgevingswet mede gericht op het waarborgen van omgevingsveiligheid.

Toelichting

In dit hoofdstuk wordt het doel van de regels benoemd. Er is gekozen voor een algemeen doel dat aansluit bij de definitie van het begrip omgevingsveiligheid. Gemeenten kunnen hier eigen doelen in het kader van omgevingsveiligheid aan toevoegen.

Hoofdstuk 4 Aanwijzingen in de fysieke leefomgeving

Afdeling x. Omgevingsveiligheid

Artikel x. Aandachtsgebied omgevingsveiligheid

De locatie 'aandachtsgebied omgevingsveiligheid' is aangewezen als gebied waar als gevolg van de ligging, de inrichting of de functies van een gebied risico's aanwezig zijn die kunnen leiden tot een omgevingsveiligheidsincident.

Artikel x. Natuurbrandrisicogebied

De locatie 'natuurbrandrisicogebied' is aangewezen als gebied waar als gevolg van de natuurlijke inrichting van het gebied risico's aanwezig zijn die kunnen leiden tot een omgevingsveiligheidsincident.

Toelichting

In dit hoofdstuk worden gebieden aangewezen waarnaar in de regels wordt verwezen. Bij een Aandachtsgebied omgevingsveiligheid gaat het om een gebied waar als gevolg van de ligging, functie of de inrichting een kans op een omgevingsveiligheidsincident groter is dan in andere gebieden. Denk hierbij aan gebieden met een verhoogde kans op wateroverlast, waterbergingsgebieden en overstromingsgebieden. Bij een Natuurbrandrisicogebied gaat het om een natuurlijk ingericht gebied waar bij brand de inrichting tot een gevaarlijke situatie aan de randen kan leiden met een kans op een omgevingsveiligheidsramp of omgevingsveiligheidscrisis tot gevolg. Bij beide begrippen gaat het in deze voorbeelden alleen om het aanwijzen van gebieden. In de beschrijving bij de gebieden is niet opgenomen welke regels op de gebieden van toepassing zijn. De huidige beschrijvingen bevatten geen richtingaanwijzers naar artikelen zoals in de VNG-staalkaart.

Hoofdstuk X Omgevingsveiligheidsactiviteiten

Afdeling X.1 Regels voor alle omgevingsveiligheidsactiviteiten

Artikel x. Oogmerk

De regels in dit hoofdstuk zijn, in het kader van het voorkomen en beperken van een omgevingsveiligheidsincident gesteld met het oog op:

1. een zelfredzame en samenredzame samenleving
2. de continuïteit van de samenleving
3. de bescherming van (zeer) kwetsbare groepen.

Artikel x. Toepassingsbereik

Deze Afdeling gaat over het verrichten van een algemene of een specifieke omgevingsveiligheidsactiviteit.

Artikel x. Maatwerkvoorschrift

Een maatwerkvoorschrift kan met het oog op de oogmerken als bedoeld in artikel x. worden gesteld over de in dit hoofdstuk opgenomen specifieke zorgplichten en algemene regels.

Artikel x. Specifieke zorgplicht

Degene die een algemene of een specifieke omgevingsveiligheidsactiviteit verricht en weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat die activiteit leidt of kan leiden tot een omgevingsveiligheidsincident is verplicht alle maatregelen te nemen en voorzieningen te treffen die redelijkerwijs van diegene kunnen worden gevraagd om een omgevingsveiligheidsincident te voorkomen of de gevolgen daarvan te beperken.

Artikel x. Advies

Alvorens het college van burgemeester en wethouders een omgevingsvergunning verleent of maatwerkvoorschriften stelt, vraagt het de veiligheidsregio om advies.

Artikel x. Vergunningvoorschriften

Het college van burgemeester en wethouders is bevoegd vergunningvoorschriften te verbinden aan de in dit hoofdstuk geregelde omgevingsvergunningen.

Toelichting

Deze Afdeling bevat regels die betrekking hebben op het hele hoofdstuk. De regels zijn hier opgenomen om te voorkomen dat ze in elke Afdeling herhaald moeten worden. De oogmerken sluiten aan op de eerder in deze handreiking genoemde oogmerken. De specifieke zorgplicht kan als een soort achtervang worden gezien. Op het moment dat de overige regels niet tot het gewenste resultaat leiden, kan de specifieke zorgplicht worden ingezet. Bij omgevingsveiligheid gaat het om specifieke kennis die bij de veiligheidsregio's aanwezig is. Het verdient aanbeveling om deze kennis in het besluitvormingsproces te betrekken. Vergunningvoorschriften en maatwerkvoorschriften maken het mogelijk om op de situatie en de activiteit gerichte voorschriften te stellen.

Afdeling X.2 Algemene omgevingsveiligheidsactiviteiten

Artikel x. Toepassingsbereik

Deze Afdeling gaat over het verrichten van een algemene omgevingsveiligheidsactiviteit.

Artikel x. Aanwijzing vergunningplichtige gevallen

Het is verboden zonder omgevingsvergunning een algemene omgevingsveiligheidsactiviteit te verrichten.

Artikel x. Aanvraagvereisten omgevingsvergunning

Bij een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een algemene omgevingsveiligheidsactiviteit worden de volgende gegevens en bescheiden verstrekt:

- a.
- b.
- c.

Artikel x. Beoordelingsregels omgevingsvergunning

De omgevingsvergunning voor een algemene omgevingsveiligheidsactiviteit wordt alleen verleend als:

- a. de afstand tussen de locatie van de algemene omgevingsveiligheidsactiviteit en vitale infrastructuur, een zeer kwetsbaar gebouw, een kwetsbaar gebouw en een kwetsbare buitenlocaties meer dan .. m bedraagt; of
- b. door onderzoek is aangetoond dat de effecten van een omgevingsveiligheidsincident niet leiden of kunnen leiden tot een omgevingsveiligheidsramp of omgevingsveiligheidsramp met significant nadelige gevolgen voor een veilige fysieke leefomgeving; en
- c. alle redelijkerwijs te nemen maatregelen en voorzieningen zijn getroffen om de effecten van een omgevingsveiligheidsincident te voorkomen en te beperken.

Toelichting

Voor voorbeeldwaarden voor de afstand bedoeld onder a wordt verwezen naar paragraaf 5.2.2 van dit hoofdstuk.

Artikel x. Verbod

Het is verboden een algemene omgevingsveiligheidsactiviteit uit te voeren.

Toelichting

Deze Afdeling bevat het in het vorige hoofdstuk beschreven regeltype voor een algemene omgevingsveiligheidsactiviteit. De specifieke zorgplicht is opgenomen in de regels voor alle omgevingsveiligheidsactiviteiten. Een gemeente kan op basis van het in hoofdstuk 4 opgenomen stappenplan kiezen op welke wijze zij een omgevingsveiligheidsactiviteit wil regelen. Bij een algemene regel mag de omgevingsveiligheidsactiviteit worden uitgevoerd als deze hiermee in overeenstemming is. De algemene regel bevat vanwege de uitvoerbaarheid, duidelijkheid en rechtszekerheid gesloten normen. Wel is met het oog op de gewenste flexibiliteit een afwijkingsregel gekoppeld aan de algemene regel. Deze afwijkingsregel bevat open normen. De vraag kan worden gesteld of het gewenst is bij de algemene regel te werken met afwijkingen met open normen. Een vergunningplicht ligt dan vanuit rechtszekerheid en duidelijkheid meer voor de hand. De gemeente heeft hierin een keuze. Ook kunnen ten aanzien van een activiteit nog maatwerkvoorschriften worden gesteld. Deze kunnen de algemene regels inkaderen. Als een gemeente voor een omgevingsvergunning kiest, dan zijn de regels over de vergunningplicht en indieningsvereisten en de beoordelingsregels relevant. In de beoordelingsregels wordt aangegeven wanneer de omgevingsvergunning moet worden verleend. De beoordelingsregels bevatten naast gesloten ook open normen. Het college van burgemeester en wethouders is op basis van de in de vorige afdeling opgenomen bevoegdheid bevoegd om voorschriften te verbinden aan een omgevingsvergunning. In het geval een gemeente in het geheel geen omgevingsveiligheidsactiviteiten wil toestaan, kan zij een verbod opnemen. Het verbod kan voor de hele gemeente gelden of voor een specifiek gebied. Dit laatste is overigens ook mogelijk wat betreft de algemene regels en de vergunningplicht. Zo is het denkbaar dat in een deel van de gemeente gewerkt wordt met algemene regels en een ander deel met een omgevingsvergunning.

Afdeling X.3 Specifieke omgevingsveiligheidsactiviteiten

Artikel x. Toepassingsbereik

Deze Afdeling gaat over het verrichten van de in deze Afdeling benoemde specifieke omgevingsveiligheidsactiviteiten

Artikel x Algemene regel

1. Opslag van rubberen banden met een inhoud van meer dan ... m³ wordt alleen uitgevoerd als bij een omgevingsveiligheidsincident:
 - a. met een mogelijke warmtebelasting door een brand de afstand tussen de locatie van de opslag van rubberen banden en vitale infrastructuur, een zeer kwetsbaar gebouw, een kwetsbaar gebouw en een kwetsbare buitenlocatie niet minder dan .. meter bedraagt;
 - b. met een mogelijke warmtebelasting door een fakkelbrand van een hogedruk aardgasleiding de afstand tussen de locatie van de opslag van rubberen banden en vitale infrastructuur, een zeer kwetsbaar gebouw, een kwetsbaar gebouw en een kwetsbare buitenlocatie niet minder dan .. meter bedraagt;
 - c. met een mogelijke warmtebelasting door een explosie de afstand tussen de locatie van de opslag van rubberen banden en vitale infrastructuur, een zeer kwetsbaar gebouw, een kwetsbaar gebouw en een kwetsbare buitenlocatie niet minder dan .. meter bedraagt;
 - d. met een mogelijke druk door een explosie de afstand tussen de locatie van de opslag van rubberen banden en vitale infrastructuur, een zeer kwetsbaar gebouw, een kwetsbaar gebouw en een kwetsbare buitenlocatie niet minder dan .. meter bedraagt;

- e. met een mogelijke rookoverlast de afstand tussen de locatie van de opslag van rubberen banden en vitale infrastructuur, een zeer kwetsbaar gebouw, een kwetsbaar gebouw en een kwetsbare buitenlocaties niet minder dan .. meter bedraagt; en
 - f. met een mogelijke gifwolk de afstand tussen de locatie van de opslag van rubberen banden en vitale infrastructuur, een zeer kwetsbaar gebouw, een kwetsbaar gebouw en een kwetsbare buitenlocatie minimaal .. meter bedraagt.
2. Van deze afstanden kan worden afgeweken als:
- a. door onderzoek is aangetoond dat de effecten van een omgevingsveiligheidsincident bij kleinere afstanden niet leiden of kunnen leiden tot een omgevingsveiligheidsramp of omgevingsveiligheids crisis met significant nadelige gevolgen voor een veilige fysieke leefomgeving; en
 - b. alle redelijkerwijs te nemen maatregelen en voorzieningen zijn getroffen om de effecten van een omgevingsveiligheidsincident te voorkomen en te beperken.

Artikel x Meldplicht

1. Het is verboden rubberen banden met een inhoud van meer dan ... m³ op te slaan zonder dit ten minste zes weken voor het begin ervan te melden bij het college van burgemeester en wethouders.
2. Bij de melding worden de volgende gegevens en bescheiden verstrekt:
 - a.
 - b.
 - c.

Artikel x Informatieplicht

Binnen een maand na de start van de opslag van rubberen banden dient de volgende informatie aan het college van burgemeester en wethouders te worden verstrekt:

- a.
- b.
- c.

Artikel x. Omgevingsvergunning opslaan van rubberen banden

Het is verboden zonder omgevingsvergunning in een gebouw of op een terrein rubberen banden op te slaan met een inhoud van meer dan ... m³.

Artikel x. Aanvraagvereisten

Bij een aanvraag om een omgevingsvergunning worden de volgende gegevens en bescheiden verstrekt:

- a.
- b.
- c. een beschrijving van mogelijke omgevingsveiligheidsincidenten die zich kunnen voordoen en de passende maatregelen die worden getroffen voor het voorkomen en het beperken van deze omgevingsveiligheidsincidenten en de gevolgen daarvan.

Artikel x. Beoordelingsregels omgevingsvergunning

De omgevingsvergunning wordt alleen verleend als:

- a. de rookbelasting als gevolg van een omgevingsveiligheidsincident ter plaatse van vitale infrastructuur, een zeer kwetsbaar gebouw, een kwetsbaar gebouw en een kwetsbare buitenlocatie niet meer dan ... bedraagt;
- b. de warmtebelasting als gevolg van een omgevingsveiligheidsincident ter plaatse van vitale infrastructuur, een zeer kwetsbaar gebouw, een kwetsbaar gebouw en een kwetsbare buitenlocatie niet meer dan .. bedraagt;
- c. een gifwolk als gevolg van een omgevingsveiligheidsincident ter plaatse van vitale infrastructuur, een zeer kwetsbaar gebouw, een kwetsbaar gebouw en een kwetsbare buitenlocatie niet meer dan .. bedraagt;
- d. de afstand tussen de locatie waar de activiteit plaatsvindt en vitale infrastructuur, een zeer kwetsbaar gebouw, een kwetsbaar gebouw en een kwetsbare buitenlocatie niet minder dan .. m bedraagt; of
- e. door onderzoek is aangetoond dat de effecten van een omgevingsveiligheidsincident niet leiden of kunnen leiden tot een omgevingsveiligheidsramp of omgevingsveiligheidsramp met significant nadelige gevolgen voor een veilige fysieke leefomgeving; en
- f. alle redelijkerwijs te nemen maatregelen en voorzieningen zijn getroffen om de effecten van een omgevingsveiligheidsincident te voorkomen en te beperken.

Toelichting

Voor voorbeelden van fysische waarden en afstanden wordt verwezen naar paragraaf 5.2.2 en 5.2.3.

Artikel x. Verbod

Het is verboden om in een gebouw of op een terrein rubberen banden op te slaan met een inhoud van meer dan .. m³.

Toelichting

De regels in deze Afdeling hebben betrekking op een specifieke omgevingsveiligheidsactiviteit ofwel een concrete in het omgevingsplan benoemde activiteit. Dit in tegenstelling tot een algemene omgevingsveiligheidsactiviteit die ziet op omgevingsveiligheidsactiviteiten in het algemeen. Een gemeente kan er met het oog op de duidelijkheid voor kiezen om voor die activiteiten waarvan zij weet dat deze mogelijk tot een omgevingsveiligheidsincident kunnen leiden, specifiek te benoemen en in het kader van maatwerk te regelen. Dit kan de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid vergroten. Tevens kunnen er op de specifieke omgevingsveiligheidsactiviteit afgestemde beoordelingsregels worden opgenomen en maatwerkvoorschriften worden gesteld.

Afdeling X.5 Vitale infrastructuur, zeer kwetsbare gebouwen, kwetsbare gebouwen en kwetsbare buitenlocaties

Artikel x. Toepassingsbereik

Deze paragraaf gaat over het aanleggen en veranderen van vitale infrastructuur en het bouwen en gebruiken van een zeer kwetsbaar gebouw, een kwetsbaar gebouw en het gebruiken van een kwetsbare buitenlocatie.

Artikel x. Specifieke zorgplicht

Degene die vitale infrastructuur aanlegt en verandert of die een zeer kwetsbaar gebouw of een kwetsbaar gebouw bouwt of gebruikt of een kwetsbare buitenlocatie gebruikt

- a. in de nabijheid van een locatie waar een omgevingsveiligheidsactiviteit kan worden uitgevoerd;
- b. in de locatie 'aandachtsgebied omgevingsveiligheid' of 'aandachtsgebied natuurbrandrisicogebied';

en weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat die activiteit leidt of kan leiden tot een omgevingsveiligheidsincident, is verplicht alle maatregelen te nemen en voorzieningen te treffen die redelijkerwijs van diegene kunnen worden gevraagd om de effecten van een omgevingsveiligheidsincident te voorkomen of te beperken.

Artikel x. Algemene regel

1. Vitale infrastructuur mag niet worden aangelegd en veranderd, een zeer kwetsbaar gebouw en een kwetsbaar gebouw mogen niet worden gebouwd of gebruikt en een kwetsbare buitenlocatie mag niet worden gebruikt op een afstand van minder dan:
 - a. .. meter van een locatie waar een omgevingsveiligheidsactiviteit kan worden uitgevoerd waarbij een omgevingsveiligheidsincident kan plaatsvinden met warmtestraling door een brand;
 - b. .. meter van een locatie waar een omgevingsveiligheidsactiviteit kan worden uitgevoerd waarbij een omgevingsveiligheidsincident kan plaatsvinden met warmtestraling door een fakkelbrand van een hogedruk aardgasleiding;
 - c. .. meter van een locatie waar een omgevingsveiligheidsactiviteit kan worden uitgevoerd waarbij een omgevingsveiligheidsincident kan plaatsvinden met warmtestraling door een explosie;
 - d. .. meter van een locatie waar een omgevingsveiligheidsactiviteit kan worden uitgevoerd waarbij een omgevingsveiligheidsincident kan plaatsvinden met overdruk ten gevolge van een explosie;
 - e. .. meter van een locatie waar een omgevingsveiligheidsactiviteit kan worden uitgevoerd waarbij een omgevingsveiligheidsincident kan plaatsvinden met rookoverlast;
 - f. .. meter van een locatie waar een omgevingsveiligheidsactiviteit kan worden uitgevoerd waarbij een omgevingsveiligheidsincident kan plaatsvinden met een gifwolk.
2. Van deze afstanden kan worden afgeweken als alle redelijkerwijs te nemen maatregelen en voorzieningen zijn getroffen om de effecten van een omgevingsveiligheidsincident te voorkomen of te beperken.

Artikel x. Meldplicht

1. Het is verboden binnen een afstand van .. m van een perceel waar een omgevingsveiligheidsactiviteit kan plaatsvinden vitale infrastructuur aan te leggen of te veranderen, een zeer kwetsbaar gebouw en een kwetsbaar gebouw te bouwen of te gebruiken en een kwetsbare buitenlocatie te gebruiken zonder dit ten minste zes weken voor het begin ervan te melden bij het college van burgemeester en wethouders.
2. Bij de melding worden de volgende gegevens en bescheiden verstrekt:
 - a. ...
 - b. ...
 - c. ...

Artikel x. Informatieplicht

Binnen een maand na de start van de aanleg of verandering van vitale infrastructuur, de bouw of het gebruik van een zeer kwetsbaar gebouw of een kwetsbaar gebouw of het gebruik van een kwetsbare buitenlocatie binnen een afstand van .. van een perceel waar een omgevingsveiligheidsactiviteit kan plaatsvinden, dient de initiatiefnemer de volgende informatie aan het college van burgemeester en wethouders te verstrekken:

- a. ...
- b. ...
- c. ...

Artikel x. Aanwijzing vergunningplichtige gevallen

Het is verboden zonder omgevingsvergunning vitale infrastructuur aan te leggen of te veranderen, een zeer kwetsbaar gebouw en een kwetsbaar gebouw te bouwen of te gebruiken en een kwetsbare buitenlocatie te gebruiken.

Artikel x. Aanvraagvereisten omgevingsvergunning

Bij een aanvraag om een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel x. worden de volgende gegevens en bescheiden verstrekt:

- a. ...
- b. ...
- c. ...

Artikel x. Beoordelingsregels omgevingsvergunning

De omgevingsvergunning als bedoeld in artikel x. wordt alleen verleend als:

- a. de afstand tussen vitale infrastructuur en een zeer kwetsbaar gebouw, een kwetsbaar gebouw, en kwetsbare buitenlocatie en een locatie van een omgevingsveiligheidsactiviteit meer dan .. m bedraagt; of
- b. door onderzoek is aangetoond dat de aanleg, het bouwen of het gebruiken niet leidt of kan leiden tot een omgevingsveiligheidsincident met mogelijke significant nadelige gevolgen voor een veilige fysieke leefomgeving; en
- c. alle redelijkerwijs te nemen maatregelen en voorzieningen zijn getroffen om de effecten van een omgevingsveiligheidsincident te voorkomen en te beperken.

Artikel x. Verbod

Het is verboden vitale infrastructuur aan te leggen en te veranderen, een zeer kwetsbaar gebouw of kwetsbaar gebouw te bouwen of te gebruiken of een kwetsbare buitenlocatie te gebruiken binnen:

1. een afstand van minder dan:
 - a. .. meter van een locatie waar een omgevingsveiligheidsactiviteit wordt of kan worden uitgevoerd waarbij een omgevingsveiligheidsincident kan plaatsvinden met warmtestraling door een brand;
 - b. .. meter van een locatie waar een omgevingsveiligheidsactiviteit kan worden uitgevoerd waarbij een omgevingsveiligheidsincident kan plaatsvinden met warmtestraling door een fakkelbrand van een hogedruk aardgasleiding;
 - c. .. meter van een locatie waar een omgevingsveiligheidsactiviteit wordt of kan worden uitgevoerd waarbij een omgevingsveiligheidsincident kan plaatsvinden met warmtestraling door een explosie;
 - d. .. meter van een locatie waar een omgevingsveiligheidsactiviteit wordt of kan worden uitgevoerd waarbij een omgevingsveiligheidsincident kan plaatsvinden met overdruk door een explosie;

- e. .. meter van een locatie waar een omgevingsveiligheidsactiviteit wordt of kan worden uitgevoerd waarbij een omgevingsveiligheidsincident kan plaatsvinden met rookoverlast;
 - f. .. meter van een locatie waar een omgevingsveiligheidsactiviteit wordt of kan worden uitgevoerd waarbij een omgevingsveiligheidsincident kan plaatsvinden met een gifwolk.
2. De locatie 'aandachtsgebied omgevingsveiligheid' en 'aandachtsgebied natuurbrandrisicogebied'.

Toelichting

In de vorige Afdelingen stond de omgevingsveiligheidsactiviteit centraal. De regels van deze Afdelingen zijn gericht op het uitvoeren van een omgevingsveiligheidsactiviteit en dus op de bron van een mogelijk omgevingsveiligheidsincident. In deze afdeling gaat het om het aanleggen en veranderen van vitale infrastructuur, het bouwen en gebruiken van zeer kwetsbare gebouwen en kwetsbare gebouwen en het gebruik van kwetsbare buitenlocaties. Dus niet om de bron, maar om mogelijke ontvangers van de effecten van een omgevingsveiligheidsincident. Genoemde zaken dienen beschermd te worden tegen de effecten om te voorkomen dat een ramp of crisis ontstaat. Net als bij de omgevingsplanactiviteiten kan dit ook weer via verschillende regeltypen. Bij de algemene regels en de beoordelingsregels is aangesloten bij de criteria van de vorige afdelingen.

Afdeling X.6 Natuurterreinen

Artikel x. Algemene regel gebied met natuurlijke inrichting

Een terrein binnen de locatie 'Natuurbrandrisicogebied' moet op een zodanige wijze zijn ingericht en worden beheerd dat:

- a. het in geval van brand door de brandweer betreden kan worden;
- b. voorkomen wordt dat een brand zich kan uitbreiden of kan overslaan naar aangrenzende terreinen;
- c. het via minimaal twee brandveilige vluchtmogelijkheden in verschillende windrichtingen verlaten kan worden;
- d. deze niet tot een omgevingsveiligheidsincident kan leiden.

Toelichting

Deze Afdeling ziet op de inrichting van gebieden met een natuurlijke inrichting. Voorkomen moet worden dat een brand binnen een dergelijk gebied kan leiden tot een omgevingsveiligheidsramp of omgevingsveiligheids crisis aan de randen ervan of op binnen het gebied gelegen terreinen met een kwetsbare functie.

Afdeling X.7 Bereikbaarheid ziekenhuizen en brandweerkazernes

Artikel x. Inrichting van wegen

De inrichting van wegen is zodanig dat deze bij een mogelijke ramp of crisis als gevolg van een omgevingsveiligheidsincident berijdbaar zijn en blijven voor hulpverleningsvoertuigen.

Artikel x. Bereikbaarheid ziekenhuizen en brandweerkazernes

Ziekenhuizen, brandweerkazernes en andere hulpverleningsgebouwen zijn bij een omgevingsveiligheidsincident gedurende alle weersituaties (waaronder windrichtingen, hitte, droogte en extreme neerslag) van minimaal twee kanten via de weg te bereiken door hulpverleningsvoertuigen.

Artikel x. Meldplicht

Degene die een activiteit verricht aan, op of langs een weg die een belangrijke rol vervult in de bereikbaarheid van ziekenhuizen en brandweerkazernes dient deze activiteit zes weken voor de uitvoering daarvan te melden bij het college van burgemeester en wethouders.

Toelichting

Deze Afdeling is erop gericht om ziekenhuizen en brandweerkazernes via de weg bereikbaar te maken en te houden. Activiteiten aan, op of langs wegen die een belangrijke rol vervullen in het kader van de bereikbaarheid van ziekenhuizen en brandweerkazernes dienen tijdig bij het college van burgemeester en wethouders te worden gemeld. Op basis van deze melding kan dit college eventuele maatregelen nemen.

Afdeling X.8 Bluswater en bereikbaarheid

Artikel ... Bereikbaarheid voor hulpverleningsdiensten

1. Een toegang tot een bouwwerkperceel is minimaal via twee onafhankelijke ontsluitingsroutes voor hulpdienstvoertuigen bereikbaar.
2. Het gestelde in lid 1 is niet van toepassing als het bouwwerkperceel is gelegen aan één ontsluitingsroute:
 - a. van maximaal 40 meter lengte; of
 - b. van maximaal 80 meter lengte, en als deze voldoet aan de volgende eisen:
 - I. een breedte van minimaal 4,50 verhard met op het einde een keermogelijkheid, of
 - II. een breedte van minimaal 5 meter verhard.
3. Een ontsluitingsroute voldoet aan de volgende eisen:
 - a. een breedte van minimaal 4,50 meter verhard; en
 - b. bestand tegen:
 - I. een aslast van minimaal xx ton, en
 - II. een totaal gewicht van minimaal xx ton.
4. Een opstelplaats voor een hulpdienstvoertuig, niet gelegen op de ontsluitingsroute, is bereikbaar via:
 - a. twee verbindingswegen; of
 - b. één verbindingsweg:
 - i. van maximaal 40 meter lengte; of
 - ii. van maximaal 80 meter lengte als deze voldoet aan de volgende eisen:
 - a. een beschikbare verharde wegbreedte van minimaal 4,50 meter; en
 - b. op het einde een verharde keermogelijkheid; als de keermogelijkheid wordt uitgevoerd als een keerlus dat geldt tenminste een buitenbochtstraal met tenminste een straal van R10 en een binnenbochtstraal met tenminste een straal van R5,5.
5. Een verbindingsweg voldoet aanvullend aan lid 4 aan de volgende eisen:
 - a. een beschikbare verharde wegbreedte van minimaal 3,25 meter;
 - b. een vrije ruimte met een breedte van minimaal 3,5 meter;
 - c. een vrije hoogte van minimaal 4,20 meter;
 - d. in het geval van een opstelplaats voor een tankautospuit, bestand tegen:
 - i. een as-last van minimaal 11,50 ton, en
 - ii. een totaal gewicht van minimaal 16 ton;
 - e. in het geval van een opstelplaats voor een redvoertuig, bestand tegen:
 - i. een as-last van minimaal 13 ton, en
 - ii. een totaal gewicht van minimaal 26 ton.

6. Obstakels op een verbindingsweg – waaronder hekken – die de bereikbaarheid van een opstelplaats voor de hulpdiensten kunnen belemmeren, kunnen door hulpdiensten snel en gemakkelijk worden geopend of ontsloten met een systeem waarover vooraf advies is gevraagd aan de veiligheidsregio.
7. Van de leden 1 t/m 6 kan worden afgeweken als de aard, ligging en het gebruik daartoe aanleiding geven en voorafgaand aan de afwijking advies is gevraagd aan de veiligheidsregio.

Artikel x. Opstelplaatsen voor brandweervoertuigen - tankautospuiter

1. Een opstelplaats voor een tankautospuiter is aanwezig bij:
 - a. een brandweeringang als bedoeld in artikel 3.129 of 4.226 van het Besluit bouwwerken leefomgeving of, als deze niet aanwezig is, bij ten minste één toegang van een gebouw,
 - b. overige bouwwerken, en
 - c. een voedingspunt voor een droge blusleiding.
2. Het eerste lid is niet van toepassing op een bouwwerk:
 - a. met een gebruiksoppervlakte van niet meer dan 1.000 m² en een vuurbelasting van ten hoogste 500 MJ/m², bepaald volgens NEN 6090;
 - b. met een gebruiksoppervlakte van niet meer dan 50 m²;
 - c. voor het bedrijfsmatig telen, kweken of opslaan van gewassen of daarmee vergelijkbare producten, met een permanente vuurbelasting van ten hoogste 150 MJ/m², bepaald volgens NEN 6090.
3. Een opstelplaats voor een tankautospuiter, waarbij open water of een geboorde put niet dienen als blusvoorziening, voldoet aan de volgende eisen:
 - a. een breedte van minimaal 4,50 meter;
 - b. een lengte van minimaal 10 meter;
 - c. een vrije hoogte van minimaal 4,20 meter;
 - d. bestand tegen een aslast van minimaal xx ton; en
 - e. bestand tegen een totaalgewicht van minimaal xx ton.
4. Een opstelplaats voor een tankautospuiter waarbij open water dient als bluswatervoorziening voldoet aan de volgende eisen:
 - a. een breedte van minimaal 4,50 meter;
 - b. een lengte van minimaal 10 meter;
 - c. een vrije hoogte van minimaal 4,20 meter;
 - d. bestand tegen een aslast van minimaal xx ton;
 - e. bestand tegen een totaalgewicht van minimaal xx ton.
 - f. een horizontale afstand van minimaal 2 en maximaal 8 meter tot een wateroppervlakte met een minimale waterdiepte van 1 meter (ongeacht zomer- of winterpeil of droogte)
 - g. een verticale afstand van maximaal 5 meter tot de laagste waterstand (ongeacht zomer- of winterpeil of droogte);
 - h. bij de opstelplaats is een aanwijsbord geplaatst dat:
 - I. de tekst "opstelplaats brandweer" bevat;
 - II. voldoet aan de eisen zoals vastgelegd in NEN 1184;
 - III. voldoet aan de afmetingen 120 x 160 mm;
 - IV. goed zichtbaar is (maximaal op ooghoogte) en in de nabijheid van het open water is geplaatst;

- i. een stootrand (verhoging) die:
 - I. haaks staat ten opzichte van de waterkant,
 - II. over de volledige breedte van het einde van de opstelplaats loopt;
 - III. op ten hoogste twee meter van de waterrand ligt; en
 - IV. tussen de 15 cm en 20 cm hoog is; en
 - j. een vrije werkruimte van minimaal 2 meter.
5. Een opstelplaats voor een tankautospuit, waarbij een geboorde put dient als bluswatervoorziening, voldoet aan de volgende eisen:
- a. een breedte van minimaal 4,50 meter;
 - b. een lengte van minimaal 10 meter;
 - c. een vrije hoogte van minimaal 4,20 meter;
 - d. bestand tegen een aslast van minimaal xx ton; en
 - e. bestand tegen een totaalgewicht van minimaal xx ton.
 - f. een horizontale afstand van minimaal 2 meter ten opzichte van een open geboorde put;
 - g. een horizontale afstand van maximaal 8 meter ten opzichte van een gesloten geboorde put zonder pomp;
 - h. een verticale afstand tussen het waterniveau van een geboorde put zonder pomp en de opstelplaats bedraagt maximaal 4 meter.
6. Van de leden 1 tot en met 5 kan worden afgeweken als de aard, de ligging of het gebruik daartoe aanleiding geven en voorafgaand aan de afwijking advies is gevraagd aan de veiligheidsregio.

Artikel x. Opstelplaatsen voor brandweervoertuigen – redvoertuig (hoogwerker)

1. Bij een brandweeringang als bedoeld in artikel 3.129 of 4.226 van het Besluit bouwwerken leefomgeving of bij ten minste één toegang van een gebouw is een opstelplaats voor een redvoertuig (hoogwerker) aanwezig als een gebouw:
 - a. een woonfunctie heeft waarvan de vloer van een verblijfsgebied hoger ligt dan 6 meter boven het meetniveau en waar een tweede vluchtroute ontbreekt, en/of
 - b. een vloer van een verblijfsgebied heeft die hoger ligt dan 20 meter boven het meetniveau.
2. Voorafgaande aan de realisatie van een opstelplaats voor een redvoertuig (hoogwerker) wordt advies gevraagd aan de veiligheidsregio.
3. Een opstelplaats voor een redvoertuig (hoogwerker) voldoet aan de volgende eisen:
 - a. een breedte van minimaal 5,8 meter;
 - b. een lengte van minimaal 11 meter;
 - c. een vrije hoogte van minimaal 4,20 meter;
 - d. een vrije afstand van ten minste 10 meter tot obstakels
 - e. bestand tegen een aslast van minimaal xx ton;
 - f. bestand tegen een totaalgewicht van minimaal xx ton;
 - g. een belasting van een stempeldruk van minimaal xx ton/m² (= xxx kN/m²);
 - h. een maximale hellingshoek van 7 %; en
 - i. ten minste 10 meter vrije ruimte tot obstakels.
4. Van de leden 1 en 2 kan worden afgeweken als de aard, ligging of het gebruik daartoe aanleiding geven en voorafgaand aan de afwijking advies is gevraagd aan de veiligheidsregio.

Artikel x. Opstelplaatsen voor brandweervoertuigen - grootwatertransport

1. Bij een water innamepunt voor een grootwatertransport voertuig (GWV) is een opstelplaats voor een grootwatertransport voertuig.
2. Een opstelplaats voor een grootwatertransport voertuig (GWV) voldoet aan de volgende eisen:
 - a. een breedte van minimaal 4,50 meter;
 - b. een lengte van minimaal 10 meter;
 - c. een vrije hoogte van minimaal 4,20 meter;
 - d. bestand tegen een aslast van minimaal xx ton; en
 - e. bestand tegen een totaalgewicht van minimaal xx ton.
3. Van het eerste lid kan worden afgeweken als de aard, de ligging of het gebruik van het bouwwerk of terrein naar het oordeel van het bevoegd gezag hiertoe aanleiding geeft.

Artikel x. Afstanden voor opstelplaatsen

1. De afstand tussen een opstelplaats voor een redvoertuig (hoogwerker) of een tankautospuit en een brandweeringang als bedoeld in artikel 3.129 of 4.226 van het Besluit bouwwerken leefomgeving bedraagt maximaal:
 - a. [kiezen; bijvoorbeeld 40 meter] bij grondgebonden woningen; en
 - b. [kiezen; bijvoorbeeld 10 meter] bij alle andere bouwwerken.
2. De afstand tussen een opstelplaats van een tankautospuit tot een droge stijgleiding van een gebouw met een bouwhoogte van meer dan 20 meter bedraagt maximaal [kiezen; bijvoorbeeld 15 meter].
3. De afstand tussen een opstelplaats voor een brandweervoertuig en een bluswatervoorziening zoals bedoeld in Artikel x. Bluswatervoorziening lid 1 bedraagt, tenzij in andere artikelen geregeld, maximaal de afstand zoals is aangegeven in onderstaande tabel:

| Bouwwerk | | Maximale afstand tussen opstelplaats en brandkraan |
|---|---|--|
| Woningen tot 20 meter hoogte | Na 2003 | 100 meter |
| | 1945-2003 | 100 meter |
| | Voor 1945 | 40 meter |
| | Portiek voor 2003 | 40 meter |
| Hoogbouw van 20 – 70 meter | | 40 meter |
| Utiliteitsbouwwerken | <i>Zelfredzaam</i> | |
| | Kantoorfunctie | 100 meter |
| | Onderwijsfunctie andere | 100 meter |
| | Bijeenkomstfunctie voor het aanschouwen van sport of algemeen | 200 meter |
| | Gezondheidsfunctie andere | 100 meter |
| | Winkelfunctie < 1.000m ² | 100 meter |
| | Winkelfunctie >= 1.000m ² | 100 meter |
| | Sportfunctie < 1.000 personen | 200 meter |
| | Sportfunctie >= 1.000 personen | 100 meter |
| | Overige industrie/gebruiksfuncties | 100 meter |
| | <i>Verminderd zelfredzaam</i> | |
| | Logiesfunctie | 40 meter |
| | Onderwijsfunctie basisonderwijs | 40 meter |
| | Bijeenkomstfunctie kinderopvang of fysieke of geestelijke beperking | 40 meter |
| | Gezondheidsfunctie met bedgebied | 100 meter |
| Celfunctie | 40 meter | |
| Overige gebouwde omgeving | <i>Bedrijventerreinen</i> | |
| | Industrieel object | 200 meter |
| | Agrarische inrichtingen | 200 meter |
| | Inrichting met gevaarlijke stoffen | 200 meter |
| | <i>emplacements</i> | |
| | Geen gevaarlijke stoffen, lage dichtheid omgeving | n.v.t. eigen TS tank |
| | Geen gevaarlijke stoffen, hoge dichtheid omgeving | 100 meter |
| Emplacement met activiteiten gevaarlijke stoffen* | 200 meter | |
| Trein en metrostations | | 100 meter |
| evenementen | | 200 meter |
| Tijdelijke bouwsels | | 100 meter |
| Overige bouwwerken | | 100 meter |

4. Indien op grond van Artikel x. Bluswatervoorziening lid 4 een aanvullende bluswatervoorziening vereist is, bedraagt de afstand tussen deze bluswatervoorziening en de opstelplaats maximaal 200 meter.
5. De afstand tussen een opstelplaats voor een brandweervoertuig en een tertiaire bluswatervoorziening bedraagt maximaal [kiezen; bijvoorbeeld 3000 meter].
6. Van de leden 1 tot en met 5 kan worden afgeweken als de aard, ligging en het gebruik daartoe aanleiding geven en voorafgaand aan de afwijking advies is gevraagd aan de veiligheidsregio.

Artikel x. Bluswatervoorziening

1. Een bouwwerk heeft een primaire bluswatervoorziening die onbeperkt beschikbaar is.
2. Lid 1 is niet van toepassing op een bouwwerk een bouwwerk:
 - a. met een gebruiksoppervlakte van niet meer dan 1.000 m² en een vuurbelasting van ten hoogste 500 MJ/m², bepaald volgens NEN 6090;
 - b. met een gebruiksoppervlakte van niet meer dan 50 m²;
 - c. voor het bedrijfsmatig telen, kweken of opslaan van gewassen of daarmee vergelijkbare producten, met een permanente vuurbelasting van ten hoogste 150 MJ/m², bepaald volgens NEN 6090; of
3. Een bluswatervoorziening heeft te allen tijde minimaal de volgende capaciteit:
 - a. [kiezen; bijvoorbeeld 30 m³] per uur gedurende 1 uur bij woningen waarvan de vloer van een verblijfsgebied niet hoger ligt dan 20 meter boven het meetniveau en bij evenemententerreinen;
 - b. [kiezen; bijvoorbeeld 30 m³] bluswater gedurende 4 uur bij:
 - I. woningen waarvan de vloer van een verblijfsgebied hoger ligt dan 20 meter boven het meetniveau en lager dan 70 meter,
 - II. bouwwerken lager dan 70 meter; of
 - c. [kiezen; bijvoorbeeld 480 m³] per uur bij industrie
 - d. [kiezen; bijvoorbeeld 480 m³] per uur gedurende 1 uur bij andere bouwwerken.
4. In aanvulling op lid 3 heeft een bouwwerk, tenzij het gaat om een grondgebonden woning, een bluswatervoorziening die minimaal [kiezen; bijvoorbeeld 90 m³] bluswater per uur levert en die onbeperkt beschikbaar is.
5. Van de leden 1 tot en met 4 kan worden afgeweken als de aard, de ligging of het gebruik daartoe aanleiding geven en voorafgaand aan de afwijking advies is gevraagd aan de veiligheidsregio.

Artikel x. Brandkranen

1. Een brandkraan voldoet aan de volgende eisen:
 - a. een obstakelvrije ruimte met een diameter van minimaal 1,8 meter;
 - b. een minimale afstand van 0,4 meter van de trottoirband bij langsparkeren;
 - c. een minimale afstand van 0,75 meter van de trottoirband bij gestoken parkeren;
 - d. tot op maximaal 15 meter goed door een blusvoertuig benaderd kunnen worden;
 - e. niet gelegen in een parkeerplaats of op een andere plaats die mogelijk anderszins geblokkeerd kan worden;
 - f. niet gelegen op privéterrein; en
 - g. bij een brandkraan wordt een aanwijsbordje geplaatst dat:
 - I. voldoet aan de eisen zoals vastgelegd in NEN 1184,
 - II. voldoet aan de afmetingen 120 x 160 mm,
 - III. goed zichtbaar is (maximaal op ooghoogte) en in de nabijheid van de brandkraan is geplaatst, en
 - IV. met de juiste afstanden op het bordje: van brandkraan tot het locatiebordje.
2. Voor de realisatie van een brandkraan op het leidingwerk van het waterbedrijf wordt voorafgaande aan de plaatsing advies gevraagd aan de veiligheidsregio.

Artikel x. Geboorde put

1. Een geboorde put zonder voordruk voldoet aan de volgende eisen:
 - a. een bovengronds afgewerkte geboorde put is voorzien van een vaste aansluiting met een daarvoor geschikte koppeling, nok 133 (of gelijkwaardig);
 - b. een ondergronds afgewerkte geboorde put heeft rondom minimaal 2 meter vrije ruimte;
 - c. op een open geboorde put kunnen zuigbuizen aangesloten worden door de zuigbuis in de put te hangen;
 - d. op een gesloten geboorde put kunnen zuigbuizen aangesloten worden door de zuigbuis met een inhanger aan te koppelen,
 - e. op een bovengronds afgewerkte geboorde put kunnen zuigbuizen aangesloten worden door de zuigbuis aan te koppelen;
 - f. te allen tijde bereikbaar;
 - g. bij de geboorde put wordt een aanwijsbordje geplaatst (indien van toepassing) dat:
 - I. de tekst "opstelplaats brandweer" bevat,
 - II. voldoet aan de eisen zoals vastgelegd in NEN 1184,
 - III. voldoet aan de afmetingen 120 x 160 mm,
 - IV. goed zichtbaar is (maximaal op ooghoogte) en in de nabijheid van de geboorde put is geplaatst; en
 - h. een geboorde put beschikt over aanrijd beveiliging.
2. Een geboorde put met voordruk voldoet naast de in lid 1 gestelde eisen wat betreft de pomp aan de volgende eisen:
 - a. de aanwezigheid van een eigen stroomvoeding die zonder tussenkomst van derden beschikbaar is;
 - b. levert een druk van minimaal 1 bar; en
 - c. de bediening is voorzien van duidelijke gebruiksinstructie.
3. Voor het realiseren van een geboorde put wordt voorafgaande aan de werkzaamheden advies gevraagd aan de veiligheidsregio.

Artikel x. In stand houden bluswater- en bereikbaarheidsvoorzieningen (excl. geboorde put)

De eigenaar en een gebruiker van een bouwwerkperceel is verplicht ervoor te zorgen dat er geen tijdelijke of permanente verslechtering van de bluswatervoorziening en bereikbaarheid optreedt. Deze regel is niet van toepassing op een geboorde put.

Artikel x. In stand houden geboorde put

De eigenaar en een gebruiker van een bouwwerkperceel waar een geboorde put is gelegen zijn verantwoordelijk voor het onverminderd functioneren van de geboorde put en voor het uitvoeren van de benodigde controles en het noodzakelijk onderhoud. Onderdeel van controle en onderhoud zijn in ieder geval:

- a. de frequentie van de controle: minimaal eenmaal per jaar. De frequentie moet passen bij de grondsoort waarin de put geboord is (bijv. zand- of kleigrond). De boorfirma of het onderhoudsbedrijf kan hierover advies geven;
- b. beschikbaar stellen aan de veiligheidsregio van het testrapport van de beproeving op waterlevering;
- c. wanneer sprake is van een geboorde put met elektrische bronpomp: minimaal eenmaal per jaar testen op een onverminderde werking van de pomp;
- d. controleren of onverminderd voldaan wordt aan de aan een geboorde put gestelde eisen.

Artikel x. Informatie

Degene die een verandering aanbrengt in een bluswatervoorziening, aan een opstelplaats, en/of aan de bereikbaarheid van een bouwwerk is verplicht de veiligheidsregio voorafgaande aan het uitvoeren van die verandering te informeren over de te verrichten werkzaamheden.

Literatuur

ARCADIS, Gemini Consultants, Houdijk Advies, & Stichting Werkgemeenschap tussen Techniek & Zorg. (2009). *Handreiking Regionaal Risicoprofiel*.

Brandweer Nederland. (2022). [*Handreiking Bouwstenen fysieke veiligheid voor het omgevingsplan*](#). NIPV.

Instituut Fysieke Veiligheid. (2021). [*Omgevingsplanregels ter beperking van de maatschappelijke impact van brand*](#).

Informatiepunt Leefomgeving. (z.d.). [*Maatwerkregels in relatie tot de milieubelastende activiteiten van het Besluit activiteiten leefomgeving \(Bal\)*](#).

Informatiepunt Leefomgeving. (2024a). [*Beleidscyclus*](#).

Informatiepunt Leefomgeving. (2024b). [*De 6 kerninstrumenten van de Omgevingswet*](#).

Informatiepunt Leefomgeving. (2024c). [*Bruidsschat*](#).

IOV werkgroep Planfiguren. (2018). [*Kernwaarden Veiligheidsregio's*](#).

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2012). [*Bouwbesluit 2012*](#).

OMWB/ODZHZ. (2023). [*Milieu en Bouwen in het omgevingsplan*](#).

Onderzoeksraad voor Veiligheid. (2016). [*Hijsongeval Alphen aan den Rijn*](#).

Over Morgen. (2020). [*Visie kennisinfrastructuur omgevingsveiligheid*](#).

PIANOO. (2018). [*Omgevingsveiligheid*](#).

Rijksoverheid. (z.d.). [*Wat is externe veiligheid en hoe weet ik of er risico's zijn in mijn woonomgeving?*](#)

Rijkswaterstaat. (z.d.). [*Externe veiligheid en ruimtelijke planvorming*](#).

Risicokaart.nl. (z.d.). [*Regionaal risicoprofiel*](#).

RIVM. (2019). [*Handreiking voor de afleiding van interventiewaarden voor incidentbestrijding*](#).

RIVM. (2024). [*Handboek Omgevingsveiligheid*](#).

Staatscourant. (2022, februari). *Regeling van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, van 31 januari 2022 nr. IENW/BSK-2022/12408, houdende vaststelling van regels voor subsidiëring van initiatieven die bijdragen aan het versterken van de omgevingsveiligheid ten aanzien van industriële activiteiten met gevaarlijke stoffen en risicovolle processen 2022–2027 (Tijdelijke subsidieregeling versterking omgevingsveiligheid industriële activiteiten 2022–2027).*

VNG. (2022). [Handboek opstellen omgevingsplan](#).

VRBZO. (2024). [Handreiking veilige leefomgeving](#).

VBWTN. (2023). [Landelijke richtlijn bouw- en sloopveiligheid](#).

Bijlagen

Bijlage 1 Resultaten literatuurstudie

In de literatuurstudie zijn de volgende onderzoeken en publicaties betrokken:

- > Handreiking Omgevingsveiligheid (PIANOO, 2018)
- > Visie kennisinfrastructuur (Over Morgen, 2020)
- > Tijdelijke subsidieregeling versterking omgevingsveiligheid industriële activiteiten 2022–2027 (Staatscourant, 2022)
- > Handboek opstellen omgevingsplan (VNG, 2022)
- > Omgevingsplanregels ter beperking van de maatschappelijke impact van brand (IFV, 2021)
- > Handboek Omgevingsveiligheid (RIVM, 2024)
- > Handreiking Bouwstenen fysieke veiligheid voor het omgevingsplan (Brandweer Nederland, 2022)
- > Handreiking Milieu en Bouwen in het omgevingsplan (OMWB/ODZHZ, 2023)
- > Regionale Risicoprofielen op grond van de Wet veiligheidsregio's (Risicokaart.nl, z.d.)
- > Handleiding Omgevingsveiligheid mensen op locaties (Wergroep Risico's Mensen Buiten, 2018)
- > Omgevingswet.

Deze documenten worden hieronder besproken.

Handreiking omgevingsveiligheid (februari 2018)

Beschrijving

De publicatie *Handreiking Omgevingsveiligheid* is opgesteld door PIANOO, met medewerking van Royal Haskoning DHV. Aanleiding voor het opstellen van de handreiking is de schade en overlast van het ongeval met twee kranen in Alphen aan de Rijn. Een van de aanbevelingen van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (hierna: OvV) naar aanleiding van dit ongeval was dat publieke opdrachtgevers bij hun aanbestedingen bewuster moeten omgaan met omgevingsveiligheid (Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2016).

In het rapport *Handreiking omgevingsveiligheid* wordt de term omgevingsveiligheid als volgt omschreven:

“Omgevingsveiligheid betreft het zo veilig mogelijk benutten van de omgeving buiten de bouwplaats bij het realiseren, onderhouden, renoveren en slopen van publieke werken en gebouwen en het beheersen van de risico's die de mensen in deze omgeving lopen door het uitvoeren van deze werkzaamheden, de opslag en het vervoer van materieel en materialen en het zo veel mogelijk beperken van het (aangepast) gebruik van deze omgeving.”

In de handreiking wordt een definitie van het RIVM geciteerd:

“Omgevingsveiligheid gaat over de vraag hoe we de beperkte ruimte in Nederland veilig kunnen benutten en de risico’s die mensen lopen door opslag, productie, gebruik en vervoer van gevaarlijke stoffen in hun omgeving zoveel mogelijk kunnen beperken.”

De handreiking verwijst vooruit naar de Omgevingswet en beschrijft daarbij het volgende:

“Bij aanvragen van een omgevingsvergunning moet volgens de Omgevingswet ook de omgevingsveiligheid worden aangetoond. Bij de toetsing of een bouwplan omgevingsveilig is, maakt de ‘brede’ omgevingsveiligheid uit van het integrale beoordelings- en afwegingskader. Hiervoor kan een bouwveiligheidsplan een geschikt instrument zijn.”

Analyse

De publicatie leunt sterk op het advies van de OvV inzake het hijsongeval in Alphen aan den Rijn. De OvV gebruikt in haar onderzoek de term ‘Omgevingsveiligheid’, maar geeft daarvan verder geen definitie. Uit de context van het rapport blijkt dat de OvV doelt op *het voorkomen van onveilige situaties en het beperken van hinder tijdens het uitvoeren van bouw- en sloopwerkzaamheden*. Dit is onderwerp van regeling van hoofdstuk 8 van het Bouwbesluit 2012 waarin wordt voorgeschreven dat “De uitvoering van bouw- en sloopwerkzaamheden zodanig moet zijn dat voor de omgeving een onveilige situatie of voor de gezondheid of bruikbaarheid nadelige hinder zoveel mogelijk wordt voorkomen”.

De geciteerde definitie van ‘omgevingsveiligheid’ van het RIVM richt zich primair op het beperken van *risico’s van mensen voor gevaarlijke stoffen in hun omgeving*. Deze definitie vertoont grote overeenkomst met die van ‘klassieke’ externe veiligheid volgens het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi). De OvV gebruikt de term ‘omgevingsveiligheid’ vanuit een heel andere invalshoek: *de veiligheid van de omgeving van een bouwwerk als gevolg van risico’s tijdens de bouw*, een onderwerp dat geregeld is het Bouwbesluit 2012 (en ook in het Bbl). Ter beperking van deze risico’s moeten maatregelen worden genomen (artikel 8.2 t/m 8.6 van Bouwbesluit 2012) die in een veiligheidsplan (artikel 8.7) moeten worden vastgelegd. Het is de vraag of de koppeling tussen ‘de veiligheid van de omgeving als gevolg van risico’s tijdens de bouw’ en ‘omgevingsveiligheid’ bewust is gelegd.

De handreiking doet de suggestie beide definities te combineren door naast het klassieke ‘externe veiligheid’ (conform de definitie van het RIVM) ook de veiligheid van de omgeving van een bouwwerk als gevolg van risico’s tijdens de bouw (zoals de OvV de term toepast) bij ‘omgevingsveiligheid’ te betrekken.

Visie kennisinfrastructuur (2020)

Beschrijving

De ‘Visie kennisinfrastructuur’ is door Over Morgen geschreven in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en bevat een visie op en de contouren voor een toekomstbestendige kennisinfrastructuur. In het document wordt de term ‘omgevingsveiligheid’ een aantal keer gebruikt. De voor deze analyse relevante passages staan hierna genoemd.

Onder ‘uitgangspunten’ is aangegeven dat de visie gericht is op het domein omgevingsveiligheid:

“Omgevingsveiligheid houdt in dat het gaat om de risico’s van het gebruik en transport van gevaarlijke stoffen, de veiligheid van inrichtingen en de veiligheid van nieuwe, en zich snel ontwikkelende technologieën in relatie tot gevaarlijke stoffen en hun omgeving”.

In de visie wordt de Omgevingswet genoemd als aanleiding van het inwerkingtreden van een gemoderniseerd omgevingsveiligheidsbeleid. Daarbij wordt aangegeven dat:

“Omgevingsveiligheid, dat niet nader gedefinieerd is, een breder veld [omvat] dan externe veiligheid”.

Vervolgens wordt het verschil tussen ‘externe veiligheid’ en ‘omgevingsveiligheid’ als volgt uitgelegd:

“Waar externe veiligheid betrekking heeft op het afwegen van risico’s vanwege vervoer of activiteiten met gevaarlijke stoffen bij vergunningverlening en bij de beoordeling van ruimtelijke plannen, ligt de nadruk bij omgevingsveiligheid op een meer proactieve en scenariogerichte benadering: hoe ver reiken de maximale rampscenario’s, zijn die bij nieuwe activiteiten toelaatbaar, welke maatregelen zijn mogelijk om die scenario’s tegen te gaan en welke ruimtelijke inrichting past daarbij, in de afweging met andere maatschappelijke belangen? Het gevolg van deze verbreding is dat ook de aansluiting met andere vakgebieden, zoals risicobeheersing, luchtkwaliteit, bodem of afval belangrijker wordt.

Externe veiligheid gaat over acute risico’s van gevaarlijke stoffen, maar ook over activiteiten en situaties waarbij brand, explosies of toxische wolken kunnen ontstaan. Afhankelijk van de definitie die gekozen wordt voor omgevingsveiligheid kunnen ook de gevolgen van activiteiten met zeer zorgwekkende stoffen (ZZS), het gebruik en de opslag van lithium-ion batterijen, bosbranden in de nabijheid van bronnen met gevaarlijke stoffen etc. onder deze term komen te vallen. De in de Omgevingswet gekozen benadering van omgevingsveiligheid met aandachtgebieden is echter gebaseerd op de acute risico’s. Carcinogene, mutagene en andere lange termijneffecten van stoffen zijn niet in die benadering meegenomen.”

In het document wordt de aanbeveling gedaan om de term ‘omgevingsveiligheid’ te definiëren. Deze aanbeveling is als volgt verwoord:

“Bij het opstellen van deze visie kennisinfrastructuur omgevingsveiligheid hebben wij gesprekken gevoerd met verschillende mensen werkzaam binnen en buiten het domein omgevingsveiligheid. Wat opviel is dat er geen eenduidig beeld is bij wat omgevingsveiligheid is. De beelden varieerden van omgevingsveiligheid dat gelijkstaat aan externe veiligheid tot omgevingsveiligheid dat gaat over alle risico’s in de leefomgeving. Infectieziekten en de impact hierop op de leefomgeving horen in dat geval er ook bij.

Een eenduidige definitie van omgevingsveiligheid is niet beschikbaar. Bij de verdere inrichting van de kennisinfrastructuur omgevingsveiligheid zou het goed zijn om tot een afbakening te komen van de scope van de kennisinfrastructuur omdat dit enerzijds invloed heeft op welke kennis er ontwikkeld en geborgd moet worden. Anderzijds zien we dat hoe breder omgevingsveiligheid wordt geïnterpreteerd, hoe meer raakvlakken er ontstaan met andere domeinen, zoals water, bodem, afval. Dit vraagt meer afstemming en interactie met andere domeinen.”

Analyse

Over Morgen geeft aan dat de term 'omgevingsveiligheid' niet is gedefinieerd, maar een breder veld omvat dan 'externe veiligheid'. Over Morgen beveelt aan om de term 'omgevingsveiligheid te definiëren' en doet daarvoor de volgende suggesties:

- > In de vorm van een soort 'overall'-afweging: hoe ver reiken de maximale rampscenario's die bij nieuwe activiteiten toelaatbaar zijn, welke maatregelen zijn mogelijk om die scenario's tegen te gaan en welke ruimtelijke inrichting past daarbij, in de afweging met andere maatschappelijke belangen?
- > Bandbreedte: tussen enerzijds 'externe veiligheid' en anderzijds 'alle risico's in de leefomgeving' dus bijvoorbeeld ook infectieziekten.
- > Verbreding / definiëren van activiteiten:
 - gevolgen van zeer zorgwekkende stoffen
 - het gebruik en de opslag van lithium-ion batterijen,
 - bosbranden in de nabijheid van bronnen met gevaarlijke stoffen.
- > Een ruimer begrip van omgevingsveiligheid geeft meer raakvlakken met andere domeinen (water, bodem, afval). Dit vraagt meer afstemming en interactie met andere domeinen.

Het visiedocument van Over Morgen geeft weliswaar een richting voor een definitie, maar deze wordt niet gegeven.

Subsidieregeling versterken omgevingsveiligheid (2022)

Beschrijving

Op 31 januari 2022 heeft de staatssecretaris van het Ministerie van I&W een subsidieregeling beschikbaar gesteld voor *"initiatieven die bijdragen aan het versterken van de omgevingsveiligheid ten aanzien van industriële activiteiten met gevaarlijke stoffen en risicovolle processen"*. Het doel van deze regeling is *"het ondersteunen van initiatieven die voldoende bijdragen aan blijvende versterking van de omgevingsveiligheid in Nederland ten aanzien van industriële activiteiten met gevaarlijke stoffen of risicovolle processen"*.

In artikel 1.1 van deze subsidieregeling wordt 'omgevingsveiligheid' als volgt gedefinieerd: *"Veiligheidssituatie in de omgeving van activiteiten met gevaarlijke stoffen of risicovolle processen."*

Analyse

Opvallend is dat in deze definitie enerzijds de activiteiten worden beperkt tot 'industriële activiteiten' en 'gevaarlijke stoffen'. Anderzijds is sprake van een verbreding, vanwege het opgenomen 'risicovolle processen'. Uit de definitie blijkt dat het kan gaan om 'risicovolle processen' die invloed kunnen hebben op de veiligheidssituatie in de omgeving, anders dan activiteiten met gevaarlijke stoffen. Wat precies onder 'risicovolle processen' wordt verstaan, is in de publicatie echter niet verder uitgewerkt.

Handboek opstellen omgevingsplan VNG (2022)

Beschrijving

Het *Handboek opstellen omgevingsplan* is opgesteld om gemeenten inspiratie en voorbeelden te geven voor het opstellen van een omgevingsplan. In het *Handboek opstellen omgevingsplan* wordt de term 'omgevingsveiligheid' niet genoemd. Wel komen de kaders aan bod waarbinnen het omgevingsplan actief is. Hierbij wordt ingegaan op de definitie van de fysieke leefomgeving zoals benoemd in Omgevingswet artikel 1.2.

Enkele voorbeelden van deze fysieke leefomgeving zijn bouwwerken, infrastructuur en watersystemen, maar ook lucht, cultureel erfgoed en werelderfgoed. Dit is het domein waarbinnen ook de omgevingsveiligheid van toepassing is. Ook wordt de term 'externe veiligheid' genoemd (met als deelonderwerpen: 'plaatsgebonden risico' en 'groepsgebonden risico').

In hoofdstuk 2 van het handboek, getiteld 'Wat moeten en kunnen we regelen in het omgevingsplan' zijn kaders voor het Omgevingsplan gegeven en de reikwijdte en mogelijkheden om onderwerpen daarin te regelen. Daarin zijn diverse veiligheidsgerelateerde onderwerpen opgenomen die niet binnen de reikwijdte van het genoemde 'externe veiligheid' vallen. Deze zijn hieronder inzichtelijk gemaakt op basis van de zoekterm 'veiligheid' in het document:

- > Een verwijzing naar paragraaf 5.1.2 van het Bkl: 'Waarborgen van de veiligheid' waarin wordt aangegeven dat het hier gaat om veiligheidsrisico's van brand, rampen en crises. Daarbij horen ook mogelijke effecten op de infrastructuur.
- > Waterveiligheid (relatie met overstromingen (tabel 2A, 2C)).
- > Een doelbeschrijving in het omgevingsplan met als doelstelling: 'het waarborgen van de veiligheid' (artikel 4.35 Doelen).

In paragraaf 2.1 van het handboek staat met betrekking tot de reikwijdte van onderwerpen die behoren tot het te definiëren domein van omgevingsveiligheid en geregeld kunnen worden in een omgevingsplan:

"In het omgevingsplan kunnen vanzelfsprekend alleen regels worden gesteld die binnen de reikwijdte van de Omgevingswet vallen."

Analyse

- > Hoewel de term 'omgevingsveiligheid' als zodanig niet wordt genoemd in het handboek, worden diverse veiligheidsgerelateerde onderwerpen besproken die niet binnen de reikwijdte van 'externe veiligheid' vallen, maar tot een bredere scope behoren.
- > In het kader van afbakening is het van belang te beseffen dat omgevingsveiligheid gedefinieerd moet worden binnen de reikwijdte en kaders van de Omgevingswet.

Omgevingsplanregels ter beperking van de maatschappelijke impact van brand

Beschrijving

In het rapport *Omgevingsplanregels ter beperking van de maatschappelijke impact van brand* is de ruimte verkend tussen de brandveiligheidsvoorschriften in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) en de voorschriften met betrekking tot externe veiligheid in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal), rekening houdend met de instructieregels in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). Daarin is inzichtelijk gemaakt voor welke brandveiligheidsaspecten op gemeentelijk niveau in het omgevingsplan het 'beschermen van de fysieke leefomgeving tegen onaanvaardbare maatschappelijke effecten bij brand geregeld kan worden'. In het rapport wordt dit gedaan vanuit de volgende drie doelstellingen:

1. *Het bevorderen van zelfredzaamheid en samenredzaamheid.* Daarmee wordt bedoeld de aanwezigheid en het in stand houden van vluchtmogelijkheden in de omgeving van bouwwerken. Voorbeeld:
 - Maatregelen voor het voldoende snel kunnen ontruimen van een door rook bedreigd gebied.

2. *Het bevorderen van effectieve hulpverlening.* Daarmee wordt bedoeld de aanwezigheid en het in stand houden van mogelijkheden tot redden, hulpverlening en bestrijding. Voorbeelden:
 - Bereikbaarheid voor hulpdiensten
 - Bluswatervoorzieningen.
3. *Het voorkomen van een onaanvaardbare verstoring van de continuïteit van de samenleving.* Daarmee wordt bedoeld het in stand houden van de mogelijkheid tot gebruik van voorzieningen in de omgeving. Het gaat daarbij primair om vitale infrastructuur en (zeer) kwetsbare gebouwen of gebieden. Voorbeelden:
 - Bescherming van infrastructuur en (zeer) kwetsbare gebouwen of gebieden tegen rookoverlast
 - Het opleggen van mogelijke beperkingen aan een overlastveroorzaker (bijvoorbeeld de maximale brandduur).

In het rapport is daarbij een belangrijke afbakening gegeven van wat naar de mening van de auteurs van die rapportage kan worden geregeld via regels in een omgevingsplan:

“De speelruimte voor omgevingsplanregels ter bescherming van de fysieke leefomgeving tegen onaanvaardbare maatschappelijke effecten bij brand in een omgevingsplan wordt dus bepaald door enerzijds de reikwijdte van de Omgevingswet en anderzijds door de invulling van die reikwijdte door het Bbl en BaI.”

Naast de invulling van het onderwerp ‘het beschermen van de fysieke leefomgeving tegen onaanvaardbare maatschappelijke effecten bij brand’ pleit het NIPV in genoemde rapportage voor een meer integrale benadering tussen gebouwveiligheid en omgevingsveiligheid:

“Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet schuiven de technische regels meer en meer richting het ruimtelijk domein, hetgeen mogelijkheden biedt om omgevingsveiligheid en gebouwveiligheid meer integraal te beoordelen.”

Analyse

Het NIPV heeft in de rapportage *Omgevingsplanregels ter beperking van de maatschappelijke impact van brand* geen definitie van omgevingsveiligheid gegeven, maar onderbouwt dat ‘de beperking van de maatschappelijke impact van brand’ wezenlijk behoort tot het domein van de omgevingsveiligheid. Tevens pleit het NIPV ervoor om ‘omgevingsveiligheid’ en ‘gebouwveiligheid’ integraal te beoordelen.

Handboek Omgevingsveiligheid RIVM

Beschrijving

Het *Handboek Omgevingsveiligheid* biedt methoden om invulling te geven aan het omgevingsveiligheidsbeleid. Het gaat er hierbij om of bij de inrichting van een gebied extra aandacht nodig is voor de bescherming van mens en milieu. Het handboek is bedoeld voor bestuurders, burgers, gebiedsontwikkelaars en andere deskundigen die betrokken zijn bij de ontwikkeling, uitvoering en handhaving van het omgevingsveiligheidsbeleid. Het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) heeft het handboek opgesteld in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

Het RIVM definieert omgevingsveiligheid als volgt:

“Productie, opslag, gebruik en vervoer van gevaarlijke stoffen moet veilig worden uitgevoerd. Daarom zijn er op nationaal, provinciaal en lokaal niveau regels en vergunningen die daartoe verplichten. Als er toch een ongeval plaatsvindt, moet de omgeving tegen de gevolgen van een brand, explosie of gifwolk beschermd zijn. Hier richt Omgevingsveiligheid zich op door een balans te vinden tussen economische activiteiten met gevaarlijke stoffen en de inrichting van de omgeving.”

Analyse

Het RIVM richt zich bij de definitie van de omgevingsveiligheid vooral op productie, gebruik, opslag en vervoer van gevaarlijke stoffen. Hoewel de aanwezigheid van overige risicovolle activiteiten wordt omschreven en benoemd vanuit de kaders van het Bkl, worden deze niet nader gedefinieerd.

Handreiking Bouwstenen fysieke veiligheid voor het omgevingsplan

Beschrijving

Brandweer Nederland heeft voor haar inbreng in omgevingsplannen de handreiking *Bouwstenen fysieke veiligheid voor het omgevingsplan* (Brandweer Nederland, 2022) opgesteld. Daarin wordt invulling gegeven aan de veiligheidsonderwerpen die Brandweer Nederland zou willen regelen als invulling van het ‘Waarborgen van veiligheid’ zoals verwoord in Bkl art 5.2.

De publicatie geeft geen definitie van de term ‘Omgevingsveiligheid’, maar geeft wel aan welke onderwerpen vallen binnen dat domein:

| | |
|--|---------------------------------------|
| > Bluswater& Bereikbaarheid | > Externe veiligheid |
| > Natuurbrand | > Energietransitie |
| > Gevolgbeperking overstromingen en klimaatadaptatie | > Evenementen |
| > Gebruik van gebouwen | > Voorkomen rookoverlast binnenopslag |
| > Voorkomen rookoverlast buitenopslag | > Zorgcontinuïteit |
| > Risicocommunicatie | > Milieu |

Analyse

De Handreiking benoemt een aantal onderwerpen die onderdeel vormen van het domein omgevingsveiligheid als invulling van het waarborgen van veiligheid. De handreiking koppelt omgevingsveiligheid daarmee een op een aan artikel 5.2 uit het Bkl.

Milieu en Bouwen in het omgevingsplan (april 2023)

Beschrijving

Deze handreiking bevat een analyse op artikelniveau van de rijks- en provinciale regels en van de bruidsschat. Op basis daarvan geeft de handreiking aandachtspunten voor regels in het omgevingsplan.

Analyse

De term 'omgevingsveiligheid' komt een aantal keer voor in de handreiking. De term wordt gebruikt als synoniem voor 'externe veiligheid' door ze aan elkaar te koppelen: "Externe veiligheid (Omgevingsveiligheid)". Verder wordt 'omgevingsveiligheid' in het beschreven 'Beleidskader Milieu' beschreven als: "de balans tussen activiteiten met gevaarlijke stoffen en inrichting van de omgeving". Kortom: omgevingsveiligheid wordt in de handreiking primair vanuit de bril van 'externe veiligheid' bekeken.

Wat betreft 'externe veiligheid' wordt uitgelegd dat de instructieregels van het BKL gaan over risicobronnen (activiteiten met externe veiligheidsrisico's), plaatsgebonden risico's, groepsrisico's, aandachtsgebieden en voorschriftgebieden. Verder is aangegeven dat in de bruidsschat voor externe veiligheid regels te vinden zijn met betrekking tot propaan/propeen, LPG, traditioneel schieten, vergunningvrij bouwen en brandbestrijding (bluswatervoorziening, bereikbaarheid bouwwerk, opstelplaats brandweervoertuig). Voor wat betreft het onderdeel 'bouwen' concludeert de handreiking dat er geen directe urgentie lijkt te bestaan om de regels van de bruidsschat aan te passen. Voor onderwerpen die een relatie hebben met 'bouwen' werkt de handreiking alleen de maatwerk mogelijkheden uit die in het Bbl zijn aangegeven, alsmede afkomstig zijn uit de bruidsschat.

De handreiking geeft wel aan dat er gezien de ontwikkelingen van de energietransitie (bijvoorbeeld energieopslagsystemen) veiligheidsrisico's onder de radar blijven, maar geeft geen invulling aan de mogelijkheden die het omgevingsplan biedt om regels op te nemen die dergelijke risico's beperken.

Kortom: de term 'Omgevingsveiligheid' wordt in de handreiking gebruikt als synoniem voor en met eenzelfde reikwijdte als 'externe veiligheid' en 'activiteiten met gevaarlijke stoffen'.

Regionale risicoprofielen

Beschrijving

Het regionaal risicoprofiel (RRP) is een inventarisatie en analyse van de in een veiligheidsregio aanwezige risico's, inclusief relevante risico's uit aangrenzende gebieden. De risico-inventarisatie omvat een overzicht van de aanwezige risicovolle situaties en de soorten incidenten die zich daardoor kunnen voordoen (ARCADIS et al., 2009). De risico's die worden meegenomen zijn, zijn – in tegenstelling tot de Omgevingswet – niet beperkt tot specifiek benoemde oogmerken en vallen ook deels buiten het fysieke domein. Alle risicovolle situaties die kunnen leiden tot brand, ramp of crisis worden meegenomen in het regionale risicoprofiel. Op basis van het risicoprofiel kunnen veiligheidsregio's de noodzakelijke voorbereidingen treffen om adequaat op te kunnen treden in geval van een calamiteit. Voorbeelden van risico's zijn [een aardbeving](#), [een ongeval met gevaarlijke stoffen](#) of [een natuurbbrand](#). Risico's die op voorhand buiten het fysieke domein lijken te vallen, zijn bijvoorbeeld demografische veranderingen en digitale ontwrichting.

Analyse

In de publicatie komt de term 'Omgevingsveiligheid' niet voor, er wordt alleen over 'externe veiligheid' gesproken. Wel wordt een aantal risico's genoemd die niet onder 'externe veiligheid' vallen, maar die bij de uitwerking van regels in een omgevingsplan wel relevant kunnen zijn in verband met de koppeling die de Omgevingswet via het Bkl legt met de risico-inventarisatie op grond van de Wet veiligheidsregio's.

Handleiding Omgevingsveiligheid mensen op locatie

Beschrijving

Het doel van deze handleiding is het bieden van inzicht in het verschil in veiligheid tussen mensen binnen gebouwen en mensen op buitenlocaties. Daarnaast wordt er een handelingsperspectief geboden. Deze handleiding is primair bedoeld voor adviseurs van veiligheidsregio's en gemeentes, omgevingsdiensten en de GGD/GHOR.

In de Omgevingswet wordt onderscheid gemaakt tussen de veiligheid van mensen binnen en mensen buiten op (beperkt) kwetsbare locaties. De grens van het aandachtsgebied is bepaald op basis van mensen in gebouwen. Mensen buiten gebouwen worden niet beschermd door een gebouw en worden dus aan meer gevaren blootgesteld en op grotere afstand. In de Omgevingswet is hier geen landelijk afwegingskader voor vastgelegd, waardoor de aandachtsgebieden onvoldoende bescherming bieden. Om toch aandacht te besteden aan mensen op buitenlocaties, wordt in deze handleiding het begrip attentiegebieden geïntroduceerd. Voorlopig zijn deze nog niet in de Omgevingswet opgenomen en is er dus geen wettelijke verplichting vanuit externe veiligheid om attentiegebieden op te nemen in visies, programma's en plannen. De bescherming van mensen op buitenlocaties maakt wel onderdeel uit van Bkl art 5.2.

Binnen de aandachtsgebieden wordt gekeken naar een groot incident (brand, explosie of gifwolk). Voor de attentiegebieden is gekeken naar de invloeden die deze incidenten op mensen in de buitenomgeving hebben. De handleiding geeft aan dat het de voorkeur heeft geen buitenactiviteiten in attentiegebieden te laten plaatsvinden. Mocht het toch niet anders kunnen, dan zijn maatregelen aan te raden. In de bijlage van genoemde handleiding is een stappenplan opgenomen waarmee een afweging gemaakt kan worden over deze maatregelen. Ook is er een beslisboom toegevoegd die inzicht geeft wanneer op welke manier geadviseerd kan worden over de veiligheid voor de mensen in de attentiegebieden.

Analyse

'Omgevingsveiligheid' heeft in de handleiding een bredere betekenis dan 'externe veiligheid'. Aanvullend op de 'aandachtsgebieden' wordt beoogd om door middel van 'attentiegebieden' de veiligheid van personen op buitenlocaties als gevolg van risico's vanuit de omgeving te beschermen.

Begrip 'Omgevingsveiligheid' volgens de Omgevingswet en Bkl

Hierna wordt ingegaan op de vraag wat de Omgevingswet en het Besluit kwaliteit leefomgeving verstaan onder het begrip 'omgevingsveiligheid'. De term omgevingsveiligheid wordt in de Omgevingswet en de Memorie van Toelichting niet gebruikt. De term externe veiligheid wordt in de tekst van de Omgevingswet wel drie keer genoemd. Twee keer in het kader van instructieregels voor het opnemen van regels in omgevingsplannen inzake externe veiligheid en één keer met betrekking tot een landelijk register dat gegevens bevat over de externe veiligheidsrisico's. In de Memorie van Toelichting op de Omgevingswet komt externe veiligheid 248 keer voor.

In de Nota van Toelichting uit 2018 op het Bkl, wordt de term omgevingsveiligheid gebruikt, en wel in 8.1.4 Waarborgen van de veiligheid:

“Voor externe veiligheid is sinds 2013 nieuw beleid ontwikkeld dat wordt aangeduid als omgevingsveiligheidsbeleid. Het vernieuwde beleid is erop gericht dat het bevoegd gezag externe veiligheidsrisico’s als ontwerp-variabele zo vroeg mogelijk bij de totstandkoming van omgevingsplannen betreft.”

De beleidsvernieuwing heeft dus de naam omgevingsveiligheidsbeleid gekregen. Verder gaat de toelichting nog in op omgevingsmaatregelen in relatie tot de verplichte brand- of explosievoorschriftengebied voor zeer kwetsbare gebouwen:

“Eventueel kunnen gelijkwaardige maatregelen getroffen worden waardoor de kans op een ongewoon voorval of het overlijden van een persoon in een zeer kwetsbaar gebouw kleiner wordt. Dit kunnen bijvoorbeeld maatregelen zijn op het gebied van de inrichting van de fysieke leefomgeving (omgevingsmaatregelen).”

De term omgevingsveiligheid wordt in de Nota van Toelichting op het Bkl van 2018 dus enkel gebruikt als aanduiding van de *beleidsvernieuwing* voor externe veiligheid. Bij de uitwerking van de maatregelen uit de Nota van Toelichting naar de regels in het Bkl zelf zijn de regels voor externe veiligheid weer onder dezelfde noemer externe veiligheid teruggekomen.

Daarnaast is art 5.2 Bkl toegevoegd als koppeling van de Wet veiligheidsregio’s (Wvr) aan de Omgevingswet. Deze koppeling is in hoofdstuk 2 van het hoofdrapport verder uitgewerkt.

Bijlage 2 Analyse omgevingsveiligheid in Omgevingswet, Bkl, Bbl, Bal en bruidsschat

In deze bijlage wordt ingegaan op wat landelijk geregeld is voor omgevingsveiligheid in de Omgevingswet, het Bkl, Bbl, Bal en de bruidsschat

Omgevingswet

Artikel 1.3 van de Omgevingswet bevat de 'maatschappelijke doelen', waaronder *het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving*. In artikel 2.1 Omgevingswet wordt aangegeven dat een bestuursorgaan de wet uitvoert met het oog op de doelen van de wet. Deze uitwerking heeft op basis van artikel 2.1 lid 3 onder a ook betrekking op het 'waarborgen van de veiligheid'. Artikel 2.24 biedt de grondslag aan het Rijk om bij AMvB regels te stellen over de taakuitvoering van bestuursorganen (waaronder gemeente). In artikel 2.28 verplicht het Rijk (zichzelf) om in ieder geval instructieregels te stellen over de inhoud van omgevingsplannen. Onderdeel c van artikel 2.28 schrijft instructieregels voor met het oog op *het waarborgen van de veiligheid, het beschermen van de gezondheid en het beschermen van het milieu, met betrekking tot de externe veiligheidsrisico's van opslag, productie, gebruik en vervoer van gevaarlijke stoffen, in ieder geval ter uitvoering van de Seveso-richtlijn*. Een omgevingsplan moet daardoor in de voorkomende gevallen ten minste voorzien in regels in relatie tot genoemde onderwerpen.

Het begrip 'Omgevingsveiligheid' komt in de Omgevingswet en toelichting niet voor. Wel wordt de term 'externe veiligheid' gebruikt. De Memorie van Toelichting van de Omgevingswet bevat ten aanzien van artikel 1.3 een belangrijke passage:

Passage memorie van Toelichting artikel 1.3:

Artikel 1.3 kent twee hoofdoelen. De formulering van deze doelen sluit aan bij het motto van het wetsvoorstel: «ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit». Het ene doel is «bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit». Dit doel beklemtoont de opdracht tot het waarborgen van de kwaliteit van de 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. [...] Omdat de maatschappij meer verwacht van de fysieke leefomgeving dan veiligheid en gezondheid is «een goede omgevingskwaliteit» opgenomen in de centrale doelstelling.

Hieruit kan worden afgeleid dat onder de Omgevingswet het *waarborgen van de veiligheid* (oogmerk artikel 2.1) een bredere context heeft dan 'externe veiligheid'.

De Omgevingswet kent verder verschillende 'haakjes' voor regels om een *veilige en gezonde fysieke leefomgeving* in stand te houden. In hoofdstuk 19 gaat afdeling 19.1 over het 'ongewoon voorval' en de mogelijkheden tot het voorkomen van de nadelige gevolgen daarvan. De begripsbepaling van 'ongewoon voorval' is opgenomen in artikel 1.1 van de bijlage van de Omgevingswet en weergegeven in onderstaand kader.

Omgevingswet - BIJLAGE BIJ ARTIKEL 1.1 VAN DEZE WET

Een *ongewoon voorval* is een gebeurtenis, ongeacht de oorzaak daarvan, die afwijkt van het normale verloop van een activiteit, zoals een storing, ongeluk, calamiteit, waardoor significante nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving ontstaan of dreigen te ontstaan, waaronder:

- a. een geval van een inbreuk op vergunningsvoorwaarden als bedoeld in artikel 8 van de richtlijn industriële emissies, of
- b. een zwaar ongeval als bedoeld in artikel 3, onderdeel 13, van de Seveso-richtlijn.

Artikel 19.1 lid 2 koppelt een 'ongewoon voorval' aan een veroorzaker of activiteit. Dat een ongewoon voorval breder is dan enkel industriële activiteiten (de voorbeelden onder a en b van de begripsbepaling) blijkt ook uit de hiervoor gegeven begripsbepaling. De voorbeelden onder a en b zijn blijkens het woord 'waaronder' immers niet limitatief. Door de koppeling van het 'ongewoon voorval' aan een concrete activiteit in artikel 19.1 lid 2 dekt het ongewoon voorval echter niet de volle breedte van het in stand houden van een *veilige en gezonde fysieke leefomgeving*. Calamiteiten waardoor significante nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving ontstaan, kunnen ook optreden zonder dat sprake is van een vergunde activiteit of een (rechts)persoon als veroorzaker. Denk daarbij aan een brand in een natuurgebied, een hittegolf of een extreme bui.

Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl)

In het Bkl wordt de term omgevingsveiligheid niet gebruikt. Wel wordt in de Nota van toelichting op het Bkl de term omgevingsveiligheid gebruikt voor het beleid van de doorontwikkeling van externe veiligheid. In de regels van het Bkl wordt echter alleen gesproken over externe veiligheid. Daarnaast is art 5.2 Bkl toegevoegd als koppeling met de Wet veiligheidsregio's (Wvr) aan de Omgevingswet. Hieruit volgt dat het Bkl (regels over) het waarborgen van veiligheid als een bredere opgave ziet dan alleen externe veiligheid.

In het Bkl staan in hoofdstuk 5 instructieregels voor gemeentelijke omgevingsplannen met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Deze evenwichtige toedeling van functies aan locaties is de opvolger van een goede ruimtelijke ordening uit de Wet ruimtelijke ordening. Elke regel van een omgevingsplan moet hieraan voldoen. Paragraaf 5.1.2 gaat over 'Waarborgen van de veiligheid' en bestaat uit de subparagrafen 5.1.2.1 t/m 5.1.2.7. Artikel 5.2 speelt hierin een sleutelrol. In hoofdstuk 5 staan verder in de subparagrafen 5.1.2.2 t/m 5.1.2.7 voorschriften voor externe veiligheid. In bijlage 1 van deze handreiking zijn de voorschriften verder uitgewerkt.

Artikel 5.2 (veiligheidsrisico's van branden, rampen en crises)

In een omgevingsplan wordt voor risico's van branden, rampen en crises als bedoeld in artikel 10, onder a en b, van de Wet veiligheidsregio's, rekening gehouden met het belang van:

- het voorkomen, beperken en bestrijden daarvan;
- de mogelijkheden voor personen om zich daarbij in veiligheid te brengen; en
- de geneeskundige hulpverlening, bedoeld in artikel 1 van de Wet veiligheidsregio's.

Het eerste lid laat onverlet de in paragrafen 5.1.2.2 tot en met 5.1.2.7 gestelde specifieke regels over het waarborgen van de veiligheid.

Om welke branden, rampen en crises het gaat, volgt uit artikel 10, onder a en b, van de Wet veiligheidsregio's: risico's die volgend uit de inventarisatie gemaakt door het bestuur van de veiligheidsregio (a) en risico's waarover de veiligheidsregio wil adviseren en/of zijn opgenomen in het regionale beleidsplan (b).

Artikel 5.2 van het Bkl geeft vervolgens in het eerste lid aan in welke kader rekening gehouden moet worden met rampen, branden en crises. Voor de definities van crisis en ramp wordt verwezen naar de definities in de Wvr (zie het kader hieronder).

Artikel 10 (Wet veiligheidsregio's)

Bij de regeling, bedoeld in artikel 9, worden aan het bestuur van de veiligheidsregio de volgende taken en bevoegdheden overgedragen:

- a. het inventariseren van risico's van branden, rampen en crises;
- b. het adviseren van het bevoegd gezag over risico's van branden, rampen en crises in de bij of krachtens de wet aangewezen gevallen alsmede in de gevallen die in het beleidsplan zijn bepaald;
- c. ...

Definities Wvr

Ramp: een zwaar ongeval of een andere gebeurtenis waarbij het leven en de gezondheid van veel personen, het milieu of grote materiële belangen in ernstige mate zijn geschaad of worden bedreigd en waarbij een gecoördineerde inzet van diensten of organisaties van verschillende disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken.

Crisis: een situatie waarin een vitaal belang van de samenleving is aangetast of dreigt te worden aangetast.

Geneeskundige hulpverlening: hulpverlening in het kader van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing door daartoe aangesteld personeel, als onderdeel van een gecoördineerde inzet van diensten en organisaties van verschillende disciplines, door tussenkomst van een meldkamer.

De definities geven een grotere reikwijdte aan artikel 5.2 van het Bkl dan bij eerste lezing het geval lijkt. De koppeling aan artikel 10 van de Wvr leidt ertoe dat bijvoorbeeld ook de gevolgen van het uitvallen van voorzieningen en bouwwerken die een vitale functie vervullen moeten worden meegenomen in een omgevingsplan. Bij het toelaten van functies op locaties moet daarmee dus ook rekening gehouden worden met het risico op uitval van – zoals genoemde voorbeelden in de toelichting op het Bkl – communicatie of de levering van energie of water als gevolg van een calamiteit.

Op basis van het voorgaande kan worden aangegeven welke juridische ruimte er voor een gemeente is voor het regelen van omgevingsveiligheid in het omgevingsplan. Onder omgevingsveiligheid wordt zoals eerder omschreven 'de bescherming van de fysieke leefomgeving tegen de gevolgen van een calamiteit als gevolg van een onverwachte gebeurtenis bij een activiteit of tegen de gevolgen van een onverwachte natuurlijke gebeurtenis verstaan'. Omgevingsveiligheid is hiermee een breder begrip dan externe veiligheid, waarbij externe veiligheid dus wel een onderdeel van omgevingsveiligheid is.

Inhoudelijke artikelen omgevingsveiligheid Bkl

In hoofdstuk 5 van het Bkl zijn instructieregels met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties opgenomen. Een van de oogmerken van het Bkl is het waarborgen van veiligheid. Dit oogmerk is (grotendeels) uitgewerkt in de onderwerpen constructieveiligheid, brandveiligheid en bescherming tegen vallen van hoogte. In het Bkl staat een aantal voorschriften dat een relatie heeft met de veiligheid van de omgeving. Het betreft een aantal rechtstreeks werkende voorschriften, alsmede een maatwerk Mogelijkheid in het omgevingsplan.

Paragraaf 5.1.2 gaat over 'Waarborgen van de veiligheid' en bestaat uit de subparagrafen 5.1.2.1 t/m 5.1.2.7: Deze subparagrafen hebben op hoofdlijn de volgende inhoud:

§ 5.1.2.1: Algemene bepalingen inzake het waarborgen van veiligheid

- Artikel 5.2 bevat regels inzake de veiligheidsrisico's van branden, rampen en crises. Het eerste lid instrueert gemeenten om in omgevingsplannen rekening te houden met dergelijke calamiteiten. Het tweede lid van artikel 5.2 geeft aan dat de werking van het eerste lid aanvullend is op de regels die in de overige paragrafen van § 5.1.2 worden gesteld.
- Artikel 5.3 geeft het toepassingsbereik aan als het gaat om regels voor gebouwen en locaties. Aangegeven is dat de regels in § 5.1.2.2 t/m 5.1.2.6 betrekking hebben op externe veiligheidsrisico's voor zover het risico-ontvangers betreft. De regels in § 5.1.2.7 gaan over veiligheid van infrastructuur rond Seveso-inrichtingen.

§ 5.1.2.2: Veiligheid rond opslag, productie, gebruik en vervoer van gevaarlijke stoffen en windturbines

- Plaatsgebonden risico
- Aandachtsgebieden
- Voorschriftgebieden
- Risicogebieden.

§ 5.1.2.3: Belemmeringengebied buisleiding gevaarlijke stoffen.

§ 5.1.2.4: Veiligheid rond opslaan, herverpakken en bewerken van vuurwerk en pyrotechnische artikelen voor theatergebruik.

§ 5.1.2.5: Veiligheid rond het bewerken en opslaan van ontplofbare stoffen voor civiel gebruik en op militaire objecten.

§ 5.1.2.6: Veiligheid rond luchthavens [Gereserveerd]

- Inhoudelijk nog niet ingevuld.

§ 5.1.2.7: Veiligheid van infrastructuur rond Seveso-inrichtingen.

In Bijlage VI staat de definitie voor risico-ontvangende gebruiksactiviteiten. In Bijlage VII staan alle milieubelastende activiteiten die onder externe veiligheid vallen. Hoofdstuk 8 bevat de beoordelingsregels omgevingsvergunningen waaronder externe veiligheid.

Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl)

Bouwtechnische regels op het gebied van brandveiligheid zijn geregeld in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). De motieven op basis waarvan het Bbl in het kader van brandveiligheid regels stelt aan gebouwen zijn (kortweg) het voorkomen van branduitbreiding naar een ander perceel en het voorkomen van slachtoffers.

De termen 'omgevingsveiligheid' en 'externe veiligheid' komen in het Bbl niet voor. Wel geeft de toelichting van het Bbl aan dat de voorschriften voor brand- en explosievoorschriftgebieden zijn gesteld met het oog op 'externe veiligheidsrisico's', ter bescherming van personen in het bouwwerk (artikel 4.90-4.96).

Het Bbl kent daarnaast een aantal voorschriften met een (indirecte) relatie tot de veiligheid van de omgeving: 'afstand' tussen gebouwen om te voldoen aan de geldende wdbbo-eisen, en een specifieke zorgplicht om gevaar voor de veiligheid in de omgeving als gevolg van bouw- en sloopwerkzaamheden te voorkomen. Dat laatste onderwerp gaat specifiek over de veiligheid van de omgeving van een bouwplaats. De overige onderwerpen hebben of alleen betrekking op het bouwwerk zelf, of slechts indirect op de omgeving. De regels van het Bbl hebben daarmee slechts een indirecte link met omgevingsveiligheid in het kader van deze studie.

De regels van het Bbl zijn uitputtend bedoeld. In het omgevingsplan kunnen dan ook geen regels over de technische kwaliteit van bouwwerken worden opgenomen voor zover dat (deel)aspecten betreft die uitputtend door het Bbl zijn geregeld. Er is daarom – tenzij het Bbl dat uitdrukkelijk toestaat – geen ruimte om in een omgevingsplan bouwtechnische regels op te nemen. In het Bbl is voor een aantal aspecten ruimte voor aanvullende regels in het omgevingsplan opgenomen (maatwerkregels). In het kader van omgevingsveiligheid is alleen het kunnen aanpassen van het aantal personen waarvoor een melding brandveilig gebruik moet worden gedaan relevant.

Maatwerkregels gebruiksmelding

In artikel 6.10 (maatwerkregels gebruiksmelding) is bepaald dat het bevoegd gezag via het omgevingsplan kan afwijken van het in tabel 6.6 aangegeven aantal personen voor de celfunctie, de gezondheidszorgfunctie en de logiesfunctie gelegen in een logiesgebouw.

De rechtstreeks werkende voorschriften die een relatie hebben met omgevingsveiligheid, alsmede maatwerkmogelijkheden in het omgevingsplan zijn uitgewerkt in onderstaand kader.

Relatie voorschriften Bbl en omgevingsveiligheid

Een van de oogmerken van het Bbl is het waarborgen van veiligheid. Dit oogmerk is (grofweg) uitgewerkt in de onderwerpen constructieveiligheid, brandveiligheid en bescherming tegen vallen van hoogte. In het Bbl staat een aantal voorschriften dat een relatie heeft met de veiligheid van de omgeving. Het betreft een aantal rechtstreeks werkende voorschriften, alsmede een maatwerkmogelijkheid in het omgevingsplan.

De rechtstreeks werkende voorschriften betreffen de volgende onderwerpen:

- > Wdbdo-eisen (o.a. artikel 4.53 van het Bbl). Tussen bouwwerken onderling gelden eisen met betrekking tot de weerstand tegen branddoorslag en brandoverslag (wdbdo). Brandoverslag betreft branduitbreiding via de buitenlucht van het ene naar het andere gebouw. Om te voldoen aan een wdbdo-eis kan worden gekozen voor een gebouwgebonden maatregel (brandwerende gevel) of voor voldoende afstand tussen de gebouwen (een omgevingsmaatregel). De bouwregelgeving houdt echter geen rekening met de daadwerkelijke afstand tussen bouwwerken, maar gaat uit van spiegelsymmetrie: de wdbdo-eisen gelden ten opzichte van een 'kopie' van het gebouw zelf die ten opzichte van de perceelsgrens gespiegeld is. Hiermee zijn branddoorslag en -overslag gekoppeld aan de (plaatsing op) het eigen perceel en slechts in beperkte mate een omgevingsmaatregel.
- > Brand- en explosievoorschriftengebied (artikel 4.90 t/m 4.96 van het Bbl). Dit is een voorschrift dat bij uitstek functioneert op het grensvlak tussen externe veiligheid en gebouwveiligheid. Een groot deel van deze voorschriften zijn gebouwgebonden voorschriften (brandwerendheid, brandklasse buitenoppervlak, vluchtroute).
- > Afwijken van deze voorschriften is mogelijk middels een gelijkwaardige oplossing op basis van artikel 4.7 van de Omgevingswet. In dat geval bestaat bijvoorbeeld de mogelijkheid om een gebouwgebonden maatregel achterwege te laten en een omgevingsmaatregel (bijv. een aarden wal, brandwerende scherm) toe te passen om toch de aanwezigen in het gebouw voldoende te beschermen tegen een calamiteit buiten het gebouw. De toelichting van het Bbl gebruikt bij deze voorschriften de term 'externe veiligheid'.
- > De huidige zogenaamde 'gelijkwaardigheidsbepaling' is vanuit artikel 1.3 van het Bouwbesluit 2012 in enigszins gewijzigde vorm overgenomen in artikel 4.7 van de Omgevingswet. Daarmee is de reikwijdte van gelijkwaardigheid niet meer beperkt tot het Besluit bouwwerken leefomgeving (de opvolger van het Bouwbesluit 2012), maar heeft een breder domein.
- > Uitschakelbaarheid mechanische ventilatie (artikel 4.124, vierde lid). De mechanische ventilatie van een nieuw te bouwen gebouw moet handmatig kunnen worden uitgeschakeld bij een

externe calamiteit die kan leiden tot een voor de gezondheid nadelige kwaliteit van de binnenlucht. Volgens de toelichting gaat het dan om hitte, rook of schadelijke gassen die bij een calamiteit kunnen vrijkomen.

Maatwerkregels Bbl

Een belangrijke nieuwe mogelijkheid die is geïntroduceerd met het Bbl, is de bevoegdheid voor gemeenten om in hun omgevingsplan maatwerkregels op te nemen. Deze mogelijkheid is echter beperkt tot de onderwerpen waarvan het Bbl expliciet aangeeft dat deze in het omgevingsplan geregeld kunnen worden. Maatwerk is niet mogelijk als de mogelijkheid daarvoor niet expliciet in het Bbl is opgenomen. In het kader van veiligheid kan met een maatwerkregel het *aantal personen* voor de celfunctie, de gezondheidszorgfunctie en de logiesfunctie gelegen in een logiesgebouw bepaald worden wanneer een gebruiksmelding moet worden gedaan (artikel 6.10 van het Bbl).

Besluit activiteiten leefomgeving (Bal)

In het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) stelt het Rijk algemene regels voor de uitvoering van milieubelastende activiteiten in de fysieke leefomgeving. In Bal artikel 2.2 staat dat deze regels over milieubelastende activiteiten zijn gesteld met het oog op onder andere het waarborgen van de veiligheid. Deze Bal-artikelen zijn primair gericht op de initiatiefnemer van een milieubelastende activiteit. In omgevingsplannen dient echter wel bij de toedeling van functies aan locaties rekening te worden gehouden met de hinder naar de omgeving en voor externe veiligheid met een grenswaarde voor het plaatsgebonden risico. In Bijlage 4 is een overzicht opgenomen van de milieubelastende activiteiten en de aan te houden veiligheidsafstanden tot risico-ontvangers.

In het Bal gaan de relevante artikelen die betrekking hebben op de milieubelastende activiteiten enkel over het aspect externe veiligheid. De term externe veiligheid wordt in het Bal gebruikt in relatie tot een aantal milieubelastende activiteiten, zoals aardgas, vuurwerk, lassen en solderen, et cetera. In de paragrafen waarin de regels in het kader van externe veiligheid worden gesteld, wordt telkens een koppeling gemaakt met het oogmerk 'waarborgen van veiligheid'. De term 'omgevingsveiligheid' komt in het Bal niet voor.

Er is een essentieel verschil tussen de werking van het Bal en hoofdstuk 5 van het Bkl. Het Bal gaat over regels voor degene die een milieubelastende activiteit verricht, dus rechtstreeks werkende regels (technisch inhoudelijke regels). Voor omgevingsveiligheid worden in het Bal alleen voor externe veiligheid regels gesteld. In het Bal worden plaatsgebonden risicoafstanden gegeven voor "Activiteiten met vastgestelde afstanden voor het plaatsgebonden risico zonder vergunningplicht" (groep A van Bkl Bijlage VII). Het Bal regelt daarmee dat een risicovolle activiteit voldoende afstand aanhoudt tot al toegestane risico-ontvangers. Het Bal kent geen instructieregels voor het omgevingsplan, daar waar Bkl hoofdstuk 5 juist gaat over instructieregels voor omgevingsplannen (dus gericht op de gemeente).

Relatie voorschriften Bal en omgevingsveiligheid

In het Bal gaan de relevante artikelen die betrekking hebben op de milieubelastende activiteiten enkel over het aspect externe veiligheid. Het betreft de volgende milieubelastende activiteiten:

§ 4.2 Seveso-inrichting

§ 4.10 Grafische processen

Artikel 4.167 (externe veiligheid: destillatie oplosmiddelresten)

§ 4.22 Onderhouden en repareren van verbrandingsmotoren, gemotoriseerde voertuigen, vliegtuigen, vaartuigen of werktuigen

§ 4.29 Regelen en meten van aardgas

- § 4.30 Windturbine
- § 4.33 Koelinstallatie met kooldioxide, koolwaterstoffen of ammoniak
- § 4.35 Tanken en opslaan van LPG
- § 4.36 Tanken en opslaan van LNG
- § 4.37 Tanken van CNG
- § 4.38 Tanken en opslaan van waterstof
- § 4.39 Kleinschalig tanken
- § 4.40 Grootschalig tanken
- § 4.41 Opslaan van brandstoffen in bunkerstations
- § 4.42 Kleinschalig tanken van vaartuigen of drijvende werktuigen met brandstoffen
- § 4.43 Grootschalig tanken van vaartuigen of drijvende werktuigen met brandstoffen
- § 4.46 Natte koeltoren
- § 4.59 Binnenschietbaan
- § 4.60 Buitenschietbaan
- § 4.61 Kleiduivenbaan
- § 4.88 Mestvergistingsinstallatie
- § 4.91 Opslaan van propaan of propeen in opslagtanks
- § 4.92 Opslaan van oxiderende en verstikkende gassen in opslagtanks
- § 4.93 Opslaan van brandbare vloeistoffen anders dan diesel in bovengrondse opslagtanks
- § 4.95 Opslaan van diesel, oxiderende, bijtende of aquatoxische vloeistoffen of oliën, vetten of pekels in een tankcontainer of verpakking die als opslagtank wordt gebruikt
- § 4.96 Opslaan van brandbare vloeistoffen anders dan diesel in ondergrondse opslagtanks
- § 4.98 Opslaan van gevaarlijke stoffen in verpakking
- § 4.99 Opslaan van organische peroxiden in verpakking
- § 4.100 Opslaan van vaste minerale anorganische meststoffen
- § 4.101 Vullen van gasflessen met propaan of butaan
- § 4.102 Opslaan, herverpakken en bewerken van vuurwerk of pyrotechnische artikelen voor theatergebruik
- § 4.103 Opslaan van ontplofbare stoffen voor civiel gebruik
- § 4.106 Opstellen van voertuigen, opleggers of aanhangers met gevaarlijke stoffen
- § 4.108 Buisleiding met gevaarlijke stoffen
- § 4.113 Militaire oefeningen
- § 4.114 Opslaan en bewerken van ontplofbare stoffen of voorwerpen
- § 4.115 Militaire schietbaan

Overzicht maatwerkregels Bal

Een deel van de op grond van het Bal te treffen maatregelen wordt via maatwerkregels in het omgevingsplan vastgelegd. Dit betreft onder andere de in acht te nemen afstanden tot kwetsbare locaties en gebouwen. Het Bal koppelt ook het al dan niet toestaan van bepaalde activiteiten aan (bebouwings)contouren in het omgevingsplan.

Het Bal is niet uitputtend. Het Bal biedt een algemene mogelijkheid om met een maatwerkregel af te wijken van de regels voor milieubelastende activiteiten. Zo kan de gemeente maatwerkregels stellen voor milieubelastende activiteiten in het omgevingsplan.

Ook voor omgevingsveiligheid geldt dat maatwerkregels op basis van het Bal te stellen zijn. Wel zijn er grenzen aan deze bevoegdheid. Daarbij geldt de volgende inperking (Informatiepunt Leefomgeving, z.d.):

- > Maatwerkregels kunnen alleen gesteld worden met de bedoelingen en doelen van de rijksregels voor de betreffende activiteit (4.6. lid 2 Ow). Uit art 4.22 Ow volgt dat dergelijke maatwerkregels over milieubelastende activiteiten worden gesteld met het oog op onder andere het waarborgen van de veiligheid. Dat is voor veiligheid dus breder dan alleen voor externe veiligheid.

- > Maatwerkregels kunnen alleen gesteld worden voor in het Bal aangewezen milieubelastende activiteiten. Als een activiteit in het Bal niet is aangewezen als milieubelastend, kunnen geen maatwerkregels door de gemeente in het omgevingsplan worden opgenomen.
- > Maatwerkregels zijn niet mogelijk over:
 - afwijking van de aanwijzingsbepalingen
 - afwijking van de bepalingen over meldingen. Wel mag een gemeente een aanvullende meldingsplicht opstelt als dat nodig is voor de uitoefening van bepaalde taken.
 - afwijking van de aanwijzing van vergunningplichtige gevallen. Uitzondering hierop is dat het bevoegd gezag altijd met een maatwerkregel een extra vergunningplicht mag instellen.
- > Andere onderwerpen (normen) dan de specifieke aangegeven onderwerpen (normen); dus alleen als voor veiligheid regels over normen worden gesteld, kan daarvan worden afgeweken met maatwerkregels.
- > Maatwerkregels moeten voldoen aan bepaalde minimumeisen uit het Europees recht.

In het Bal staan voor omgevingsveiligheid alleen regels voor externe veiligheidsonderwerpen (normen).

PGS 15

In het Bal wordt PGS 15 'Opslag van verpakte gevaarlijke stoffen' aangestuurd. PGS 15 bevat (onder andere bouwtechnische) maatregelen waarmee de risico's van de opslag van gevaarlijke stoffen in verpakking te beheersen zijn. Oogmerk van PGS15 is het voorkomen van ongewone voorvallen en het beperken van de gevolgen daarvan voor de omgeving met het oog op het waarborgen van de veiligheid voor de omgeving.

Deze PGS bevat ook maatregelen die aanvullend zijn op het Besluit bouwwerken leefomgeving. De vraag is of dit strijdig is met de 'exclusiviteit' van het Bbl: de regels van het Bbl met betrekking tot bouwtechnische voorschriften zijn immers uitputtend bedoeld. Nu kennen zowel het Bal als het Bbl (bouwtechnische) voorschriften ter voorkoming van de gevolgen van brand. Deze regels moeten telkens worden geïnterpreteerd vanuit de doelen van of het motief voor de achterliggende regels. De (bouwtechnische) regels van het Bal (via PGS 15) zijn (slechts) bedoeld om de brand 'binnen te houden', zodat geen milieuschade ontstaat. De regels van het Bbl zijn gericht op beperken van branduitbreiding naar naastgelegen percelen en het voorkomen van slachtoffers in een gebouw bij brand.

Ook voor het Bal (en de door het Bal aangestuurde PGS 15 en eventueel andere PGS'en) geldt dat in het omgevingsplan geen regels over de technische kwaliteit van bouwwerken kunnen worden opgenomen, voor zover dat (deel)aspecten betreft die uitputtend door het Bal zijn geregeld, tenzij het Bal dat uitdrukkelijk toestaat.

Bruidsschat

De Bruidsschat bevat regels over onderwerpen die op rijksniveau geregeld waren en met de inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn overgegaan naar de gemeente. Op deze wijze is voorkomen dat de regels bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet zouden vervallen. De Bruidsschat zorgt ervoor dat de betreffende onderwerpen geregeld zijn in het tijdelijke omgevingsplan. De gemeenten hebben de bevoegdheid de Bruidsschat bij wijzigingen van het tijdelijke omgevingsplan aan te passen of te verwijderen.

De Bruidsschat bevat meerdere bepalingen die betrekking hebben op het waarborgen van veiligheid. In twee gevallen wordt hierbij de term externe veiligheid gehanteerd:

- > Artikel 22.36 gaat over het inperken van de binnenplanse vergunningvrije activiteiten binnen de veiligheidsafstand externe veiligheid.

- > Artikel 22.229, onderdeel van § 22.3.21 Traditioneel schieten, gaat over opvangen van afgeschoten kogels in een voorziening.

De term omgevingsveiligheid komt niet voor in de Bruidsschat. De Bruidsschat bevat wel onderwerpen die behoren tot omgevingsveiligheid, zoals de beschikbaarheid van bluswater en de bereikbaarheid voor hulpdiensten. De inhoudelijke artikelen in de Bruidsschat die betrekking hebben op 'waarborgen van veiligheid' en daarmee op omgevingsveiligheid zijn opgenomen in onderstaande tabel.⁴

| | |
|--|--|
| Artikel 22.8 Aansluiting op distributienet voor elektriciteit | Artikel 22.9 Aansluiting op distributienet voor gas |
| Artikel 22.10 Aansluiting op distributienet voor warmte | Artikel 22.13 Bluswatervoorziening |
| Artikel 22.14 Bereikbaarheid bouwwerk voor hulpverleningsdiensten | Artikel 22.15 Opstelplaatsen voor brandweervoertuigen |
| Artikel 22.17 Bouwveiligheid nabijgelegen bouwwerk | Artikel 22.44 Specifieke zorgplicht |
| Artikel 22.45 Maatwerkvoorschriften | Artikel 22.46 Algemene gegevens bij het verstrekken van gegevens en bescheiden |
| Artikel 22.47 Gegevens bij wijzigen naam, adres of normadressaat | Artikel 22.48 Gegevens en bescheiden op verzoek van het college van burgemeester en wethouders |
| Artikel 22.49 Informeren over een ongewoon voorval | Artikel 22.50 Gegevens en bescheiden bij een ongewoon voorval |
| Artikel 22.19 Aanwezigheid brandgevaarlijke stoffen nabij bouwwerken | Artikel 22.20 Specifieke zorgplicht staat en gebruik open erven en terreinen |

Verder maakt de bruidsschat een aantal milieubelastende activiteiten vergunningplichtig (zie onderstaande tabel). De betreffende onderwerpen maken tevens deel uit van het thema omgevingsveiligheid.

| | |
|---|---|
| Artikel 22.262 Omgevingsvergunning opslaan propaan of propeen | Artikel 22.263 Omgevingsvergunning tanken met LPG |
|---|---|

Verder staan in de Bruidsschat nog twee onderwerpen die niet horen tot fysieke veiligheid, maar tot een gezonde leefomgeving (en dus vallen binnen het adviesdomein van de GGD):

- > Artikel 22.266 Omgevingsvergunning genetisch gemodificeerde organismen.
- > Artikel 22.265 Omgevingsvergunning biologische agens.

Bij een daadwerkelijke crisis wordt de beheersing daarvan door de veiligheidsregio gecoördineerd. Veiligheidsregio's hebben daarmee wel een belang bij deze twee onderwerpen.

⁴ Dit overzicht komt uit een inventarisatie van Brandweer Nederland over relevante artikelen in de bruidsschat. Dit overzicht is niet gepubliceerd.