

Addendum Beleid aanwijzing bedrijfsbrandweren

versie juni 2022

vastgesteld in de vergadering van het Algemeen Bestuur van 14 september 2022.

Aanleiding addendum

In 2023 is de Omgevingswet inwerking getreden. Deze inwerkingtreding maakt ook een aantal aanpassingen van de Wet veiligheidsregio's (Wvr) en het Besluit veiligheidsregio's (Bvr) noodzakelijk. Deze aanpassingen staan in de Invoeringswet Omgevingswet[1] en het Invoeringsbesluit Omgevingswet[2] en hebben invloed op het bestaande beleid voor de aanwijzing van bedrijfsbrandweren van de veiligheidsregio's. Dit is beschreven in onderhavig addendum. Daarnaast is de verwijzing naar de Werkwijzer bedrijfsbrandweren 2013 aangepast in een verwijzing naar de Werkwijzer bedrijfsbrandweren 2019 (die in praktijk ook al wordt gebruikt). Dit addendum moet in samenhang met het op 13 juli 2020 door het Algemeen bestuur van de Veiligheidsregio-Rotterdam Rijnmond vastgestelde 'Beleid Aanwijzing Bedrijfsbrandweren' d.d. 19 februari 2020 worden gelezen. Dit beleid is op 8 oktober 2020 in werking getreden door publicatie ervan in het Blad Gemeenschappelijke Regelingen van de VRR.

Relevante wijzigingen Omgevingswet voor aanwijsbeleid bedrijfsbrandweren

De aanpassing van de Wvr en het Bvr heeft enerzijds te maken met het feit dat in de Wvr en het Bvr het begrip "inrichting" wordt gebruikt, zoals bedoeld in de Wet milieubeheer. Dit begrip wordt gehanteerd in onder andere de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), het Besluit omgevingsrecht (Bor), het Besluit risico's zware ongevallen 2015 (Brzo 2015), de Wvr en het Bvr. Het begrip "inrichting" is met de komst van de Omgevingswet echter vervallen en vervangen door het begrip "milieubelastende activiteit". Anderzijds hangt de aanpassing samen met de wens van de Tweede Kamer om een goede inhoudelijke en procedurele koppeling tussen de omgevingsvergunning en de beoordeling in het kader van artikel 31 Wet veiligheidsregio's wettelijk te borgen.

Daarnaast is door inwerkingtreding van de Omgevingswet, het Besluit risico's zware ongevallen 2015 (Brzo 2015) ingetrokken. De artikelen uit het Brzo 2015 zijn verdeeld over de besluiten behorende bij de Omgevingswet.

De consequenties van bovengenoemde wijzigingen voor het aanwijsbeleid bedrijfsbrandweren van de veiligheidsregio worden hieronder toegelicht, waarbij tevens is aangegeven hoe het op 13 juli 2020 door het Algemeen bestuur van de Veiligheidsregio-Rotterdam Rijnmond vastgestelde 'Beleid Aanwijzing Bedrijfsbrandweren' d.d. 19 februari 2020 op deze punten moet worden gelezen.

Vervallen begrip inrichting

Toelichting vervallen begrip inrichting

De veiligheidsregio is onder meer belast met het toezicht op inrichtingen die zijn/kunnen worden aangewezen als bedrijfsbrandweerplichtig in het kader van artikel 31 Wvr. Onder de wet- en regelgeving, zoals deze gold tot inwerkingtreding van de Ow, betrof dit op grond van artikel 7.1 Bvr:

1. inrichtingen die vallen onder het Brzo 2015;
2. inrichtingen waarop hoofdstuk 2, afdeling 2, van het Arbeidsomstandighedenbesluit van toepassing. Hierbij gaat het om inrichtingen die bestemd zijn voor de opslag in verband met vervoer van gevaarlijke stoffen en spoorwegemplacements, de zogenoemde 'ARIE-inrichtingen', en
3. inrichtingen zoals bedoeld in artikel 15, onderdeel b, van de Kernenergiewet.

In de Omgevingswet is het begrip 'inrichting' als centraal aangrijpingspunt voor de vergunningplicht losgelaten. Daarvoor in de plaats is het begrip 'milieubelastende activiteit' (verder: mba) gekomen. Dit heeft tot gevolg dat o.a. artikel 7.1 Bvr is aangepast omdat hierin nog werd gesproken over inrichtingen.

Vanaf inwerkingtreding van de Omgevingswet worden niet langer inrichtingen aangewezen maar *locaties waarop één of meer milieubelastende activiteiten (zoals opgenomen in artikel 7.1 Bvr) worden verricht*. Die locatie is in de plaats gekomen van de "inrichting". Enige uitzondering hierop vormen de inrichtingen in het kader van de Kernenergiewet. In die wet blijft het begrip inrichting wel bestaan, zodoende komt de term "inrichting" nog wel voor in het Bvr. Daar waar in het Bvr, het begrip 'inrichting' nog wordt gebruikt, wordt bedoeld een inrichting volgens artikel 16, onderdeel b, van de Kernenergiewet (en geen Seveso-inrichting, een Seveso-inrichting is namelijk een milieubelastende activiteit).

Voor de bedrijfsbrandweeraanwijzing (en het toezicht daarop) is van belang wat in dat kader onder het begrip "locatie waarop een of meer milieubelastende activiteiten worden verricht" moet worden verstaan.

In de Nota van toelichting bij het Invoeringsbesluit veiligheidsregio's^[3] en de Memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet^[4] is opgenomen dat het begrip "locatie waarop een of meer milieubelastende activiteiten worden verricht" overeenkomt met het begrip "inrichting" dat in de Wet milieubeheer was opgenomen. De begripsomschrijving van "inrichting" en de jurisprudentie die daarover is gevormd, behouden hun betekenis, ook na de inwerkingtreding van deze wijziging. Het is dan ook geen inhoudelijke wijziging. Met de woorden "een of meer milieubelastende activiteiten" wordt tot uitdrukking gebracht dat een bedrijfsbrandweeraanwijzing betrekking kan hebben op meerdere mba's die op een locatie worden verricht. Dit biedt het bestuur van de veiligheidsregio de mogelijkheid om in de afweging alle mba's te betrekken die op een bepaalde locatie worden verricht. Het kan daarbij ook gaan om mba's die niet zijn aangewezen in artikel 7.1 van het Besluit veiligheidsregio's. Alle mba's die worden verricht op de locatie moeten in de beoordeling of een bedrijfsbrandweeraanwijzing noodzakelijk is, worden betrokken in verband met interne domino-effecten.

Daarbij is verder nog van belang dat het bestuur van de veiligheidsregio op grond van het gewijzigde artikel 7.3 derde lid Bvr in de aanwijzing de begrenzing vaststelt van de locatie of de inrichting waarop de aanwijzing van toepassing is. Hierop wordt onder het kopje *Begrenzing van de aangewezen locatie* verder ingegaan.

Wijziging artikel 7.1 Bvr

Naast het feit dat onder de Omgevingswet niet langer inrichtingen maar "locaties waarop één of meer milieubelastende activiteiten worden verricht" kunnen worden aangewezen om over een bedrijfsbrandweer te beschikken (m.u.v. de inrichtingen in het kader van de Kernenergiewet), is ook de wetgeving waar in artikel 7.1 Bvr naar wordt verwezen veranderd.

In artikel 7.1 Bvr, zoals dat gold voor inwerkingtreding van de Omgevingswet, werd verwezen naar het Brzo 2015, het Arbeidsomstandighedenbesluit en de Kernenergiewet.

Kernenergiewet

De wijziging naar de Kernenergiewet is in stand gebleven. Hierbij is van belang dat het begrip inrichting in de Kernenergiewet blijft bestaan. Daar waar in de Wvr of het Bvr wordt gesproken over inrichtingen, wordt bedoeld een inrichtingen volgens de Kernenergiewet.

De verwijzingen naar het Brzo 2015 en het Arbeidsomstandighedenbesluit zijn echter gewijzigd, deze zijn vervangen door verwijzingen naar het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal).

Vervallen Besluit risico's zware ongevallen 2015

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet is het Brzo 2015 ingetrokken. De artikelen uit het Brzo 2015 zijn verdeeld over het Omgevingsbesluit, het Besluit kwaliteit leefomgeving en het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal).

In het Bal zijn in paragraaf 4.2 alle bepalingen opgenomen die zich richten tot de exploitant van een Seveso-inrichting. Het exploiteren van een Seveso-inrichting is een mba volgens het Bal. Het begrip Seveso-inrichting is in het Bal apart gedefinieerd vanwege de activiteiten die onder deze mba vallen. De Seveso-inrichting, bedoeld in het Bal, zal over het algemeen samen vallen met de inrichting waarop het Besluit risico's zware ongevallen 2015 van toepassing was.^[5] Dit in tegenstelling tot de andere mba's uit het Bal.

Omdat niet alleen het bevoegd gezag Omgevingswet belast is met het toezicht op de bepalingen die voortvloeien uit de Seveso III-richtlijn, is paragraaf 4.2 niet alleen gebaseerd op de Omgevingswet maar ook op de Arbeidsomstandighedenwet en op artikel 48 van de Wet Veiligheidsregio's.

Het intrekken van het Brzo 2015 betekent ook dat de begrippen uit dit besluit zijn verhuisd naar de besluiten behorende bij de Omgevingswet. Daarbij is nog het volgende van belang.

De term "hogedrempelinrichting" blijft bestaan, voor dit begrip is in het Bal een aparte begripsbeschrijving opgenomen^[6]. De term "lagedrempelinrichting" komt niet voor in het Bal. Deze term wordt wel gehanteerd in het aanwijsbeleid bedrijfsbrandweren. Gelet hierop is een begripsomschrijving relevant. Voor de formulering van deze begripsomschrijving is aangesloten bij de begripsomschrijving van hogedrempelinrichting.

Lagedrempelinrichting: *Seveso-inrichting niet zijnde een hogedrempelinrichting, waar gevaarlijke stoffen aanwezig zijn in een hoeveelheid gelijk aan of groter dan de drempelwaarde, bedoeld in bijlage 1, deel 1, kolom 2, of deel 2, kolom 2, bij de Seveso-richtlijn, met inachtneming van de aantekeningen bij die bijlage.*

Koppeling ARIE-regeling losgelaten

De verwijzing in het Bvr naar het Arbeidsomstandighedenbesluit (beter bekend als de ARIE-regeling) had betrekking op vervoersgebonden inrichtingen en spoorwegemplacements. In het Bal zijn deze "inrichtingen" opgenomen als milieubelastende activiteiten. De omschrijving van deze mba's in het Bal is zodanig dat een verwijzing daarnaar in artikel 7.1 Bvr meer voor de hand lag. Bovendien is deze verwijzing logischer vanwege de verbinding tussen de omgevingsvergunning voor een mba en de bedrijfsbrandweeraanwijzing. Gelet hierop is ook voor vervoersgebonden inrichtingen en spoorwegemplacements in artikel 7.1 Bvr aangesloten bij de mba's uit het Bal. Het gaat hier om de mba's die in artikel 7.1 Bvr worden genoemd m.u.v. de Seveso-inrichting en de inrichtingen in het kader van de Kernenergiewet.

De categorieën van bedrijven die kunnen worden aangewezen wijzigen door bovengenoemde wijzigingen inhoudelijk overigens niet, er is op dit punt sprake van een beleidsneutrale omzetting.

Procedurele en inhoudelijke koppeling

De inhoudelijke en procedurele koppeling tussen de omgevingsvergunning milieu en de bedrijfsbrandweeraanwijzing leidt wel tot een aantal inhoudelijke wijzigingen.

Inhoudelijke koppeling

Adviesrecht artikel 4.33 Omgevingsbesluit

Ten behoeve van de inhoudelijke koppeling is het wederzijds adviesrecht van belang. Het adviesrecht t.a.v. de bedrijfsbrandweeraanwijzing voor het bevoegd gezag Wabo (met de komst van de Omgevingswet: bevoegd gezag Omgevingswet) was reeds geborgd in het Bvr. Het wettelijk adviesrecht voor veiligheidsregio's t.a.v. de omgevingsvergunning milieu was echter niet geborgd.

Gelet hierop is in artikel 4.33 van het Omgevingsbesluit (Ob) vastgelegd dat het bestuur van de veiligheidsregio adviseur is voor een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een mba, voor zover deze aanvraag betrekking heeft op een mba zoals opgenomen in bijlage III onder 1 van het Ob.

Dit adviesrecht heeft betrekking op de activiteiten waarvoor de veiligheidsregio's voorheen op grond van het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi) en het Besluit omgevingsrecht (Bor) (opslag van ontplofbare stoffen en de opslag van vuurwerk) wettelijk adviseur waren. Het adviesrecht beperkt zich daarbij echter niet alleen meer tot het aspect externe veiligheid, maar heeft betrekking op (brand)veiligheid in zijn algemeenheid.

De mba's genoemd in artikel 7.1 Bvr zijn ook opgenomen in bijlage III onder 1[7] behorende bij artikel 4.33 Ob.

Het adviesrecht voor het bevoegd gezag Ow met betrekking tot de bedrijfsbrandweeraanwijzing is geregeld in artikel 7.3 lid 4 van het Bvr. Het bevoegd gezag Ow heeft de mogelijkheid om inhoudelijk te beoordelen of de aanwijsbeschikking in voldoende mate is afgestemd op de omgevingsvergunning of dat er mogelijk sprake is van conflicterende voorschriften.

Door deze inhoudelijke koppeling is het mogelijk een optimale samenhang te krijgen tussen enerzijds de voorschriften van de bedrijfsbrandweeraanwijzing en anderzijds de voorschriften van de omgevingsvergunning. Als in een vroegtijdig stadium duidelijk is welke maatregelen en voorzieningen noodzakelijk zijn, kunnen deze worden geborgd in de omgevingsvergunning. In een aantal gevallen kan een aanwijzing bedrijfsbrandweer worden voorkomen door bijvoorbeeld voorzieningen – zoals stationaire brandbestrijdingsvoorzieningen – te treffen waarmee het scenario waarvoor een bedrijfsbrandweer nodig zou zijn, kan worden afgedekt. Deze voorzieningen moeten dan worden vastgelegd in de omgevingsvergunning voor de mba.

Procedurele koppeling

Naast de inhoudelijke koppeling is met inwerkingtreding van de Omgevingswet ook sprake van een procedurele koppeling tussen de omgevingsvergunning en de bedrijfsbrandweeraanwijzing. Dit heeft enerzijds geleid tot het opnemen van een termijn voor het aanwijzen van een bedrijf om over een bedrijfsbrandweer te beschikken en anderzijds tot het naar voren halen van het moment waarop een bedrijfsbrandweerrapport moet worden ingediend. Deze procedurele koppeling is vastgelegd in het Bvr, waarbij onderscheid is gemaakt tussen een bedrijf dat reeds is aangewezen en een bedrijf dat nog niet is aangewezen.

Bedrijfsbrandweerrapport gelijktijdig met aanvraag: Locatie zonder bestaande bedrijfsbrandweeraanwijzing

Indien sprake is van een aanvraag voor een locatie die nog niet is aangewezen om over een bedrijfsbrandweer te beschikken is het gestelde in artikel 7.2 tweede lid van belang. Indien een aanvraag om een omgevingsvergunning met één of meerdere mba's genoemd in artikel 7.1 lid 1 van het Bvr wordt ingediend, moet het bevoegd gezag Ow de veiligheidsregio om advies vragen op basis van artikel 4.33 van het Ob. Op grond van artikel 7.2 lid 2 Bvr wordt door de veiligheidsregio na ontvangst van dit adviesverzoek bij de aanvrager zo spoedig mogelijk om een bedrijfsbrandweerrapport verzocht. Dit verzoek

vindt plaats als er redelijkerwijs een vermoeden is dat de aangevraagde activiteiten leiden tot een bijzonder gevaar voor de openbare veiligheid (artikel 7.2 lid 1 Bvr).

Dit betekent dat de veiligheidsregio direct na ontvangst van de aanvraag op basis van de ingediende gegevens en de toelichting op de aanvraag een beoordeling moet uitvoeren of er sprake kan zijn van een bijzonder gevaar voor de openbare veiligheid. Als dat vermoeden er is, dient de veiligheidsregio zo snel als mogelijk de aanvrager te verzoeken om een bedrijfsbrandweerrapport in te dienen. Voor de beoordeling van het vermoeden kan onder andere gebruik moeten worden gemaakt van de gegevens die het bedrijf op grond van de Omgevingsregeling bij de aanvraag dient aan te leveren. Voor de mba's genoemd in artikel 7.1 Bvr dient bij de aanvraag o.a. een beschrijving te worden gegeven van de ongewone voorvallen die zich kunnen voordoen, de nadelige gevolgen daarvan en de passende maatregelen die worden getroffen voor het voorkomen van ongewone voorvallen en de nadelige gevolgen daarvan. Gelet op de koppeling tussen de aanvraag voor een omgevingsvergunning mba en de beoordeling of om een bedrijfsbrandweerrapport moet worden verzocht, is het nog belangrijker dan voorheen dat deze informatie bij de aanvraag voor de omgevingsvergunning mba is gevoegd. Voor de mba's genoemd in artikel 7.1 Bvr zijn deze gegevens overigens als indieningsvereiste opgenomen bij de betreffende mba's in de Omgevingsregeling. In de indieningsvereisten van deze mba's wordt verwezen naar artikel 7.22a van de Omgevingsregeling waarin is opgenomen welke gegevens t.a.v. ongewone voorvallen moeten worden overgelegd.

Termijn indienen bedrijfsbrandweerrapport op verzoek

De termijn van 3 maanden voor het indienen van een bedrijfsbrandweerrapport, die was opgenomen in artikel 7.2 eerste lid Bvr, komt te vervallen. In plaats daarvan moet het bedrijfsbrandweerrapport binnen "een door het bestuur van de veiligheidsregio te stellen termijn" worden ingediend. Er is gekozen om het bestuur van de veiligheidsregio de termijn te laten bepalen i.v.m. een goede afstemming met de procedure voor het verlenen van de omgevingsvergunning voor de mba. Daarnaast is de gegeven termijn onder andere afhankelijk van de complexiteit van de inrichting (mba's), of een volledig nieuw bedrijfsbrandweerrapport moet worden opgesteld en of er sprake is van een reguliere of een uitgebreide voorbereidingsprocedure (8 weken respectievelijk 26 weken). Een goede afweging hierin leidt uiteindelijk tot de benodigde tijd (termijn) voor het opstellen van een bedrijfsbrandweerrapport.

Indien het bedrijfsbrandweerrapport niet binnen de door de veiligheidsregio gestelde termijn wordt ingediend, kan door middel van handhaving alsnog worden afgedwongen dat het bedrijfsbrandweerrapport wordt aangeleverd. Dit is overigens niet anders dan in de situatie vóór inwerkingtreding van de Ow. Het rapport kan nu echter al worden afgedwongen na indienen van de aanvraag i.p.v. na verlenen van de omgevingsvergunning.

Bedrijfsbrandweerrapport gelijktijdig met aanvraag: Locatie met bestaande bedrijfsbrandweeraanwijzing
Is sprake van een aanvraag voor een locatie die al beschikt over een bedrijfsbrandweeraanwijzing dan is de wijziging van artikel 7.4 eerste lid Bvr van belang. Aan dit lid is een zin toegevoegd voor de situatie waarin sprake is van een inrichting of een locatie die beschikt over een bedrijfsbrandweeraanwijzing en waarbij de wijziging, uitbreiding of verandering die is opgenomen in de aanvraag voor de mba van invloed is op het bedrijfsbrandweerrapport. De aanvrager is dan verplicht om op hetzelfde moment dat de aanvraag om een omgevingsvergunning wordt ingediend, ook een bedrijfsbrandweerrapport in te dienen bij de veiligheidsregio. Wordt geen bedrijfsbrandweerrapport ingediend terwijl de aanvraag daartoe wel aanleiding geeft dan moet de veiligheidsregio alsnog om dit rapport verzoeken: zo spoedig mogelijk nadat op grond van artikel 4.33 Ob om advies is verzocht. Gelet op het feit dat in dat geval tevens sprake is van een overtreding van artikel 7.4 eerste lid Bvr kan dit rapport middels handhaving worden afgedwongen. Ook in dit geval is dit niet anders dan in de situatie vóór inwerkingtreding van de Ow. Het gewijzigde rapport kan nu echter al worden afgedwongen na indienen van de aanvraag i.p.v. na doorvoeren van de wijziging.

- [1] Staatsblad 2020, 172 van 17 juni 2020: Wet van 12 februari 2020 tot aanvulling en wijziging van de Omgevingswet, intrekking van enkele wetten over de fysieke leefomgeving, wijziging van andere wetten en regeling van overgangsrecht voor de invoering van de Omgevingswet (Invoeringswet Omgevingswet)
[2] Staatsblad 2020, 400 van 28 oktober 2020: Besluit van 16 september 2020 tot aanvulling en wijziging van het Besluit activiteiten leefomgeving, het Besluit bouwwerken leefomgeving, het Besluit kwaliteit leefomgeving en het Omgevingsbesluit, de intrekking en wijziging van andere besluiten en regeling van overgangsrecht voor de invoering van de Omgevingswet (Invoeringsbesluit Omgevingswet)
[3] Staatsblad 2020, 400 pag. 1870 en 1871
[4] Staatsblad 2020, 172 pag. 386
[5] Staatsblad 2020, 400 pag. 1508



[6] hogedrempelinrichting: Seveso-inrichting waar gevaarlijke stoffen aanwezig zijn in een hoeveelheid van ten minste de drempelwaarde, bedoeld in bijlage I, deel 1, kolom 3, of deel 2, kolom 3, bij de Seveso-richtlijn, met inachtneming van de aantekeningen bij die bijlage

[7] Uitzondering hierop zijn de locaties voor het voor meer dan 24 uur opstellen van voertuigen, opleggers of aanhangers met gevaarlijke stoffen of het opstellen van meer dan drie voertuigen, opleggers of aanhangers met gevaarlijke stoffen: hiervoor geldt dus op dit moment geen wettelijk adviesrecht. Het gevolg hiervan is dat het mogelijk is dat een aanvraag ingediend wordt bij de omgevingsdienst en dat de Veiligheidsregio vervolgens niet in de gelegenheid gesteld wordt om advies uit te brengen (en een bedrijfsbrandweerrapport op te vragen). Naar verwachting zal dit via een wijzigings-AmvB worden gerepareerd. Deze zal op zijn vroegst begin 2023 in werking treden.