

Addendum Handhavingsbeleid Industriële Veiligheid Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond 2020-2024

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 noodzakelijk van de Wet veiligheidsregio's (Wvr) en het Besluit veiligheidsregio's (Bvr). Deze aanpassingen staan in de Invoeringswet Omgevingswet[1] en het Invoeringsbesluit Omgevingswet[2] en hebben invloed op het bestaande handhavingsbeleid industriële veiligheid van de veiligheidsregio's. Dit is beschreven in onderhavig addendum. Dit addendum moet in samenhang met het op 13 juli 2020 door het bestuur van de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond (VRR) vastgestelde (en op 8 oktober 2020 in het Blad Gemeenschappelijke regelingen gepubliceerde) "Handhavingsbeleid Industriële Veiligheid Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond 2020-2024" worden gelezen.

Relevante wijzigingen Omgevingswet voor handhavingsbeleid veiligheidsregio

De aanpassing van de Wvr en het Bvr heeft met name 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 te vervallen en vervangen door het begrip "milieubelastende activiteit".

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 handhavingsbeleid van de veiligheidsregio worden hieronder toegelicht waarbij tevens wordt aangegeven hoe het op 13 juli 2020 door het bestuur van de VRR vastgestelde "Handhavingsbeleid Industriële Veiligheid Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond 2020-2024" 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 spoorwegemplacementen, de zogenoemde 'ARIE-inrichtingen';
3. inrichtingen zoals bedoeld in artikel 15, onderdeel b, van de Kernenergiewet.

In de Omgevingswet wordt het begrip 'inrichting' als centraal aangrijppingspunt 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 komt in de plaats 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" overeen komt 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 milieubelastende activiteiten 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. Gelet op het feit dat het vervangen van het begrip inrichting in de Wvfr en het Bvr een technische omzetting is en geen inhoudelijke wijziging, blijven de reeds afgegeven bedrijfsbrandweeraanwijzingen van kracht na inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Wijziging artikelen Bvr en het Brzo 2015

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 verwijzing naar de Kernenergiewet is in stand gebleven. Hierbij is van belang dat het begrip inrichting in de Kernenergiewet blijft bestaan. Daar waar in de Wvfr of het Bvr wordt gesproken over inrichtingen, wordt bedoeld een inrichting 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). Voor het Brzo 2015 heeft dit te maken met het feit dat dit besluit vervalt en de, voor de aanwijzing relevante artikelen, worden opgenomen in het Bal. Het gaat hier om de artikelen t.a.v. Seveso-inrichtingen. Hieronder zal hier nader op worden ingegaan. De categorieën van bedrijven die kunnen worden aangewezen wijzigen door deze wijzigingen inhoudelijk overigens niet, er is op dit punt sprake van een beleidsneutrale omzetting.

Koppeling ARIE-regeling losgelaten

De verwijzing in het Bvr naar het Arbeidsomstandighedenbesluit (beter bekend als de ARIE-regeling) had betrekking op vervoersgebonden inrichtingen en spoorwegemplacementen. 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 spoorwegemplacementen 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.

Vervallen Besluit risico's zware ongevallen 2015

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt het Brzo 2015 ingetrokken. De artikelen uit het Brzo 2015 worden 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 ander 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 verhuist naar de besluiten van 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 handhavingsbeleid. 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.*

Begrenzing van de aangewezen locatie

Vóór inwerkingtreding van de Ow werd een bedrijfsbrandweeraanwijzing afgegeven voor een inrichting. In de omgevingsvergunning milieu werden de grenzen van een inrichting vastgelegd. Zodoende was het niet noodzakelijk om in de bedrijfsbrandweeraanwijzing de begrenzing van de inrichting op te nemen. Zoals onder het kopje "vervallen begrip inrichting" is aangegeven is met de komst van de Omgevingswet het begrip inrichting vervallen en zal de 'locatie waarop een of meer milieubelastende activiteiten worden verricht' moeten worden aangewezen. Deze locatie zal over het algemeen samen vallen met het begrip inrichting, zoals dat gold voor inwerkingtreding van de Ow.

Gelet op het gestelde in artikel 7.1 Bvr en hetgeen in de toelichting op de Invoeringswet en het Invoeringsbesluit is opgenomen, kan een bedrijfsbrandweeraanwijzing betrekking hebben op meerdere mba's die een onderneming op een locatie verricht. De veiligheidsregio dient, bij de beoordeling of sprake is van een bijzonder gevaar, ook de mba's te betrekken die niet zijn opgenomen in artikel 7.1 Bvr en op de locatie worden verricht. De beoordeling of een bedrijfsbrandweer noodzakelijk is, beperkt zich zodoende niet tot het scenario dat zich kan voordoen bij een in artikel 7.1 Bvr opgenomen mba. Bij deze beoordeling moet ook rekening worden gehouden met interne domino-effecten, dat wil zeggen escalatiemogelijkheden op de locatie waar een mba zoals bedoeld in artikel 7.1 Bvr wordt verricht. Als hierdoor een bijzonder gevaar ontstaat voor de openbare veiligheid kan het bestuur van de veiligheidsregio de locatie aanwijzen waar de betrokken mba of mba's worden verricht. Dit kan tot gevolg hebben dat de locatie die is opgenomen in de omgevingsvergunning voor een mba afwijkt van de locatie waarvoor de bedrijfsbrandweeraanwijzing geldt. Gelet hierop moet het bestuur van de veiligheidsregio op grond van het gewijzigde artikel 7.3 derde lid Bvr in de aanwijzing de begrenzing vaststellen van de locatie of de inrichting (in geval van een Kernenergie inrichting) waarop de aanwijzing van toepassing is. Deze begrenzing zal bij voorkeur op een kaart worden aangegeven.

Gevolgen handhavingsbeleid vervallen begrip inrichting en het Brzo 2015

De hierboven omschreven wijzigingen hebben gevolgen voor de in het vastgestelde handhavingsbeleid gebruikte termen en verwijzingen. Hieronder wordt aangegeven hoe de in het handhavingsbeleid gehanteerde termen en verwijzingen vanaf het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet gelezen moeten worden.

1. Daar waar het handhavingsbeleid voor de veiligheidsregio's wordt verwezen naar artikelen van het Brzo 2015, moet dit na inwerkingtreding van de Omgevingswet worden gelezen als verwijzing naar afdeling 4.2 van het Besluit activiteiten leefomgeving. Dit geldt niet voor de verwijzingen naar het Brzo die zich niet richten tot de exploitant maar tot de overheidsdiensten, hiervoor moet gelezen worden *"afdeling 13.3 en/of 13.4 van het Omgevingsbesluit"*
2. Daar waar in het handhavingsbeleid voor de veiligheidsregio's de term "inrichting" wordt gebruikt moet dit na inwerkingtreding van de Omgevingswet worden gelezen als:
 - a. *"locatie waarop een of meer milieubelastende activiteiten worden verricht (zoals bedoeld in artikel 7.1 Bvr of een inrichting zoals bedoeld in artikel 15, onderdeel b, van de Kernenergiewet)"* als het gaat om inrichtingen die op grond van artikel 31 Wvr zijn aangewezen of kunnen worden aangewezen;
 - b. *"milieubelastende activiteit op een locatie"* voor zover het gaat over de term "inrichting" in samenhang met artikel 48 Wvr;
 - c. *"locaties waarop een of meer milieubelastende activiteiten worden verricht"* als het gaat om "inrichtingen" in de samenhang met artikel 17 Wvr ("inrichtingen" die over een rampenbestrijdingsplan moeten beschikken);
 - d. *"inrichting"* als het gaat om een "inrichting" in samenhang met de Kernenergiewet;
 - e. *"Seveso-inrichting"* als het gaat over een "inrichting" in samenhang met het Brzo 2015 of de Seveso III-richtlijn/het gestelde onder 1 of als gesproken wordt over een "Brzo-inrichting".

3. Daar waar in het handhavingsbeleid voor de veiligheidsregio's wordt gesproken over "hogedrempelinrichting" moet dit ook na inwerkingtreding van de Omgevingswet worden gelezen als "hogedrempelinrichting" Voor de definitie van dit begrip dient na inwerkingtreding van de Omgevingswet de definitie uit het Bal te worden gehanteerd.
4. Daar waar het handhavingsbeleid voor de veiligheidsregio's wordt gesproken over "lagedrempelinrichting" moet dit na inwerkingtreding van de Omgevingswet worden gelezen als "*Seveso-inrichting niet zijnde een hogedrempelinrichting, waar gevaarlijke stoffen aanwezig zijn in een hoeveelheid gelijk aan of groter dan de drempelwaarde, bedoeld in bijlage I, deel 1, kolom 2, of deel 2, kolom 2, bij de Seveso-richtlijn, met inachtneming van de aantekeningen bij die bijlage.*"
5. Daar waar het handhavingsbeleid voor de veiligheidsregio's wordt gesproken over "ARIE-inrichtingen", "ARIE-plichtige inrichtingen", "vervoersgebonden inrichtingen" of "spoorwegemplacements" moet dit na inwerkingtreding van de Omgevingswet worden gelezen als "*locatie waarop een of meer milieubelastende activiteiten worden verricht zoals bedoeld in artikel 7.1 Bvr, niet zijnde een Seveso-inrichting*"
6. Daar waar in het handhavingsbeleid wordt gesproken over hoofd of bestuurder van de inrichting dient dit gelezen te worden als " degene die de milieubelastende activiteit verricht of de inrichting exploiteert.
7. Daar waar in het handhavingsbeleid wordt gesproken over een "aangewezen inrichting" moet gelezen worden "een locatie die over een bedrijfsbrandweer moet beschikken".

[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