

Juridische wegwijzer Wabo-advisering

1. Achtergronden Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) is op 1 oktober 2010 in werking getreden. Deze wet integreert diverse vergunningenstelsels. Voor het werkveld van de industriële veiligheid is met name het voormalige vergunningenstelsel van de Wet milieubeheer(Wm) relevant.

Geschiedenis Wet milieubeheer

De geschiedenis van de Wm begint met de Hinderwet uit 1875 die kan worden beschouwd als de eerste echte milieuwet van Nederland. Op grond van die wet was het alleen met een hinderwetvergunning toegestaan een bedrijf op te richten of uit te breiden. In die vergunning stonden voorschriften waarmee het gevaar, de schade en de hinder voor de omgeving van het bedrijf konden worden voorkomen of beperkt.

In de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw bleek dat de Hinderwet tekortschoot voor het oplossen van de milieuproblemen. In hele korte tijd zijn toen voor de diverse milieucompartimenten (lucht, water en bodem) en activiteiten met negatieve gevolgen (geluidhinder en afvalverwijdering) wettelijke regelingen gemaakt. Naast de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren uit 1969 ontstonden de Wet luchtverontreiniging (1970), de Wet Chemische Afvalstoffen (1976), de Afvalstoffenwet (1977), de Wet Geluidhinder (1979), de Wet Milieugevaarlijke Stoffen (1985) en de Wet bodembescherming (1986).

Ieder milieucompartiment had dus zijn eigen wet en zijn eigen vergunningenstelsel. Al snel bleek dat deze opzet veel nadelen had. De wetgeving werd onoverzichtelijk. Daarnaast vertoonden de wetten onderling niet verklaarbare verschillen of overlaptten ze elkaar. Ook bleken ze behoorlijk veel mazen te hebben. Dat maakte de effectiviteit niet erg groot. Bedrijven moesten vaak over erg veel verschillende vergunningen beschikken waarbij de vergunningverlening ook nog eens heel veel tijd in beslag nam. Aan de handhaving van de wetten werd door de overheid ook nog nauwelijks aandacht besteed.

Integratie van vergunningenstelsels

Deze nadelen moesten worden opgeheven. De wetgever deed dat door de verschillende wetten te integreren. Deze integratie leidde eerst tot de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne en later tot de Wm. De Wm is in 1993 in werking getreden. Inmiddels zijn de meeste van de hiervoor genoemde wetten in de Wm opgegaan.

Met de Wabo zijn de vergunningenstelsels die bestonden in verschillende afzonderlijke wetten geïntegreerd. Deze wet heeft vergunningen samengevoegd die nodig zijn als een burger of bedrijf op een bepaalde plek iets wil gaan slopen, (ver)bouwen, oprichten of gaan gebruiken. Het gaat om circa 25 vergunningen, ontheffingen en meldingen tot één omgevingsvergunning. In plaats van een sloop-, Wm-, bouw- en kapvergunning heb je met de Wabo nog maar één vergunning nodig. Deze vergunning heet de omgevingsvergunning.

2. Algemene regels voor inrichtingen

Voor steeds meer inrichtingen is en wordt de vergunningplicht opgeheven. Alle milieuaspecten zijn dan geregeld in algemene regels (Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer). In de beoogde eindsituatie zijn alleen nog de inrichtingen waartoe een gpbv-installatie behoort vergunningplichtig. Gpbv-installaties zijn installaties aangewezen in de

Juridische wegwijzer Wabo advisering

Status/versie: definitief/2.0 - 4 maart 2011

IPPC richtlijn en betreffen onder andere stookinstallaties met een vrijkomende warmte van meer dan 50 MW, aardolie- en gasraffinaderijen en chemische installaties voor de fabricage van organische en anorganische chemische basisproducten.

3. De Wabo in kort bestek

Op grond van de Wabo is het verboden bepaalde aangewezen inrichtingen op te richten, in werking te hebben en te veranderen zonder vergunning (artikel 2.1, eerste lid, onder e, van de Wabo). De volgende inrichtingen zijn o.a. vergunningplichtig (artikel 2.1, tweede lid en bijlage I, onderdeel B en onderdeel C van het Besluit omgevingsrecht):

- inrichtingen waartoe een gpbv-installatie behoort;
- inrichtingen waarop het Besluit risico's zware ongevallen 1999 (Brzo) van toepassing is.

Het Besluit omgevingsrecht (Bor) geeft aan welk bestuursorgaan bevoegd is tot het verlenen van vergunningen. Over het algemeen verlenen burgemeester en wethouders (B&W) de omgevingsvergunning. Bij de wat meer milieubelastende activiteiten, waarbij de milieugevolgen de gemeentegrenzen doorgaans overschrijden, zijn gedeputeerde staten (GS) meestal het bevoegd gezag. In uitzonderingsgevallen is een minister bevoegd.

Ook geeft het Bor aan welke gegevens de aanvrager bij de vergunningaanvraag moet voegen. Daarbij gelden specifieke eisen voor inrichtingen die vallen onder het Brzo waarbij onderscheid moet worden gemaakt tussen inrichtingen waarvoor een veiligheidsrapport moet worden opgesteld (VR-plichtige inrichtingen) en inrichtingen die een preventiebeleid zware ongevallen geïmplementeerd moeten hebben (PBZO-plichtige inrichtingen).

VR-plichtige inrichtingen

Artikel 4.13, eerste lid van de Regeling omgevingsrecht (Mor) bepaalt dat de aanvraag om een vergunning voor een VR-plichtige inrichting vergezeld moet gaan van die onderdelen van het veiligheidsrapport die betrekking hebben op de risico's voor personen buiten de inrichting en voor het milieu. Bij de aanvraag moet bovendien per gevaarlijke stof en per categorie van gevaarlijke stoffen en preparaten worden aangegeven voor welke maximale hoeveelheid vergunning wordt gevraagd. Wanneer door een verandering de inrichting VR-plichtig wordt dan moet bij de vergunningaanvraag voor de verandering een veiligheidsrapport worden gevoegd. Als door de verandering van de inrichting het VR moet worden herzien dan dient een herzien VR bij de aanvraag te zitten (artikel 4.18, eerste lid Mor).

PBZO-plichtige inrichtingen

Voor PBZO-plichtige inrichtingen geldt dat de aanvrager weer andere gegevens bij de aanvraag moet voegen (zie artikel 4.13, derde lid Mor). Naast gegevens over de gevaarlijke stoffen die binnen de inrichting aanwezig zijn betreft het gegevens die nodig zijn met het oog op de domino-effecten. Deze gegevens moeten ook bij de vergunningaanvraag voor een verandering worden gevoegd indien de inrichting door deze verandering PBZO-plichtig wordt. Als door de verandering van de inrichting daartoe aanleiding bestaat dan moeten deze gegevens worden herzien en de herziene gegevens bij de aanvraag worden gevoegd (artikel 4.18, derde lid Mor).

4. Betrokkenheid veiligheidsregio's bij omgevingsvergunningen

In de volgende gevallen moet het bevoegde gezag Wabo het bestuur van de veiligheidsregio betrekken bij omgevingsvergunningen.

- Wanneer de vergunningaanvraag betrekking heeft op een VR-plichtige inrichting:
 - het bevoegde gezag zendt een afschrift van de aanvraag en van de daarbij behorende gegevens en bescheiden naar onder andere het bestuur van de veiligheidsregio (artikel 6.15 van het Bor);

- zendt het bevoegde gezag Wabo met het oog op de voorbereiding van de bestrijding van rampen en zware ongevallen het veiligheidsrapport en eventuele aanvullingen daarop naar onder andere het bestuur van de veiligheidsregio (artikel 6.17 Bor).

Het bevoegde gezag Wabo is in deze gevallen overigens alleen verplicht om de desbetreffende stukken naar het bestuur van de veiligheidsregio te zenden maar is niet verplicht om aan het bestuur advies te vragen. Voor deze gevallen is het bestuur van de veiligheidsregio namelijk geen zogeheten wettelijk adviseur. De veiligheidsregio kan in deze gevallen uiteraard wel eigener beweging advies uitbrengen aan het bevoegde gezag Wabo. Als de veiligheidsregio dat doet in de vorm van een zienswijze op de ontwerpbeslissing, dan is het bevoegde gezag Wabo verplicht om deze bij de beslissing op de aanvraag (om een vergunning) te betrekken (artikel 2.14, eerste lid, onder a, sub 4 van de Wabo).

Wanneer het advies van de veiligheidsregio gaat over het actualiseren van een omgevingsvergunning voor een BRZO-inrichting dan is het bevoegde gezag Wabo verplicht om dat advies bij de actualisering te betrekken (artikel 20, tweede lid van het BRZO). Actualisering van de omgevingsvergunning is aan de orde als de maatregelen die in het veiligheidsrapport staan of de gegevens met betrekking tot de risico's daartoe aanleiding geven.

In de volgende gevallen is het bestuur van de veiligheidsregio wel wettelijk adviseur van het bevoegde gezag Wabo (artikel 2.26, derde lid, Wabo en artikel 6.3 in samenhang met bijlage I, onderdeel C, onder 3.1 en 17 van het Bor):

- Als het inrichtingen betreft waar:
 - ontplofbare stoffen, preparaten of producten worden vervaardigd, bewerkt, verwerkt, verpakt of herverpakt, opgeslagen of overgeslagen;
 - met vuurwapens wordt geschoten of met ontvlambare of ontplofbare voorwerpen wordt geworpen.
- Als het inrichtingen betreft waarop het Besluit externe veiligheid inrichtingen (BEVI) van toepassing is. Het advies heeft betrekking op het groepsrisico en de mogelijkheden tot voorbereiding van bestrijding en beperking van de omvang van een ramp of zwaar ongeval en over de zelfredzaamheid van personen in het invloedsgebied van de inrichting (artikel 12 BEVI).
- Als het gaat om inrichtingen waar vuurwerk wordt opgeslagen (Vuurwerkbesluit).

5. Betrokkenheid brandweer/veiligheidsregio bij handhaving

Ook buiten het kader van vergunningverlening kan de brandweer het bevoegde gezag Wabo adviseren, bijvoorbeeld bij toezicht en handhaving. Met een aantal gemeenten en provincies hebben veiligheidsregio's daarover afspraken gemaakt. Soms voert de brandweer samen met toezichthouders van de gemeente of provincie en de Arbeidsinspectie integrale controles uit, dat geldt in elk geval voor Brzo-inspecties.