

2. Actuele wet- en regelgeving

Omgevingswet

De nieuwe Omgevingswet, die naar verwachting in 2018 in werking treedt, integreert 26 wetten op het gebied van de fysieke leefomgeving. Hieronder vallen onderwerpen als: bouwen, milieu, waterbeheer, ruimtelijke ordening, monumentenzorg en natuur. De oude wetten zijn veelal sectoraal opgebouwd. Met de Omgevingswet wil de overheid het wettelijk systeem 'eenvoudig beter' maken. Het wetsvoorstel ligt momenteel ter behandeling bij de Tweede Kamer. (Info www.omgevingswet.nl, januari 2017).

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)

De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo, per 1 oktober 2010) regelt de omgevingsvergunning voor het bouwen (voorheen de bouwvergunning) en de omgevingsvergunning/gebruiksmelding voor het gebruik (voorheen de gebruiksvergunning). De omgevingsvergunning is één geïntegreerde vergunning voor bouwen, wonen, monumenten, ruimte, natuur en milieu. In het Besluit omgevingsrecht (Bor) en de bijbehorende ministeriële regeling (Mor) is de procedure rondom de aanvraag van de omgevingsvergunning voor het bouwen verder uitgewerkt. Zie: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0024779/2016-07-01>

Bouwbesluit 2012

Naast de procedurele voorschriften uit de Wabo zijn er technische voorschriften waaraan bouwwerken moeten voldoen. Die staan in het Bouwbesluit 2012. De grondslag voor het Bouwbesluit is de Woningwet.

Het Bouwbesluit 2012 bevat bouwtechnische voorschriften waaraan alle bouwwerken minimaal moeten voldoen. Het Bouwbesluit 2012 geldt voor het bouwen en in stand houden van alle bouwwerken. In een aantal gevallen maakt het Bouwbesluit onderscheid in voorschriften voor nieuwbouw en voor bestaande bouw. Voor alle nieuw te bouwen bouwwerken gelden de nieuwbouweisen, maar ook bij verbouwingen moet in principe voldaan worden aan de nieuwbouweisen van het Bouwbesluit.

De wijzigingen in het Bouwbesluit per 1 juli 2015 hebben geen gevolgen voor ondergrondse bouwwerken. Het Bouwbesluit is niet zonder meer van toepassing op diepe ondergrondse bouwwerken, daarmee bestaat een lacune in de regelgeving. De Handreiking Veiligheid Ondergrondse Bouwwerken geeft in procesmatige zin handvatten hoe hier invulling aan te geven.

De opdrachtgever van een gebouw is verantwoordelijk voor het goed en veilig uitvoeren van bouwwerkzaamheden. Om aan de voorschriften van het Bouwbesluit te voldoen wordt gebruikgemaakt van NEN-normen, erkende kwaliteitsverklaringen en gelijkwaardige oplossingen. Ook zijn er Nederlandse praktijkrichtlijnen (NPR's) en Nederlandse technische afspraken (NTA's).

Ondergrondse bouwwerken in het Bouwbesluit 2012

De voorschriften in het hoofdstuk Veiligheid zijn afgestemd op gebouwen die geen vloeren hoger dan zeventig meter boven de grond of lager dan acht meter onder de grond hebben. Wel moet worden gewaarborgd dat voor gebouwen die buiten deze maten vallen een vergelijkbaar veiligheidsniveau wordt verwezenlijkt. Dat wordt geregeld in afdeling 2.14 (Hoge en ondergrondse bouwwerken) en artikel 2.127 en 2.128 in die afdeling:

Artikel 2.127 (Aansturingsartikel)

Een te bouwen bouwwerk waarin een vloer van een gebruiksgebied hoger dan 70 meter boven of lager dan 8 meter onder het meetniveau ligt, is zodanig ingericht dat het bouwwerk brandveilig is.

Artikel 2.128

1. Een bouwwerk waarin een vloer van een gebruiksgebied hoger dan 70 meter boven het meetniveau ligt, is zo ingericht dat het bouwwerk een zelfde mate van brandveiligheid heeft als beoogd met de paragrafen 2.2.1, 2.8.1, 2.9.1, 2.10.1 2.11.1, 2.12.1 en 2.13.1.

2. Een bouwwerk waarin een vloer van een gebruiksgebied lager dan 8 meter onder het meetniveau ligt, is zo ingericht dat het bouwwerk een zelfde mate van brandveiligheid heeft als beoogd met de paragrafen 2.2.1, 2.8.1, 2.9.1, 2.10.1, 2.11.1, 2.12.1 en 2.13.1.

Aan dergelijke gebouwen worden dus waar nodig zwaardere eisen gesteld. In de praktijk is gebleken dat juist bij een hoog of ondergronds gebouw ook extra voorzieningen noodzakelijk kunnen zijn voor de sterkte bij brand. Het belang van deze aanpassing is aanzienlijk, gezien de recente ontwikkelingen in het bouwen van hoge en ondergrondse gebouwen. De aanvrager van een omgevingsvergunning moet aantonen dat dezelfde mate van veiligheid is te realiseren als - met de genoemde algemene voorschriften - wordt beoogd. Zie daarvoor verder item nummer 18: Gelijkwaardigheid.

Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet)

Werknemers hebben recht op een veilige en gezonde werkplek. Dit recht is verankerd in de Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet). De verantwoordelijkheid voor een werkplek die voldoet aan de wettelijke normen, ligt primair bij de werkgever. De werkgever moet ook zorgen dat de wettelijke doelvoorschriften worden nageleefd. Hoe de doelen worden bereikt mag de werkgever zelf bepalen. De bepalingen worden meestal vastgelegd in een arbocatalogus. De Inspectie SZW zorgt voor handhaving van de Arbowet. Uiteraard geldt de wet ook voor werknemers in ondergrondse bouwwerken.

Bijzondere arborisico's in ondergrondse ruimtes zijn:

- In besloten ruimtes kan beperkt daglicht, uitzicht en ventilatie zijn. In het Arbobesluit staat over daglicht letterlijk: *op arbeidsplaatsen komt, voor zover mogelijk, voldoende daglicht binnen.*
- De vluchtroutes zijn overwegend naar 'boven' en de ruimte is mogelijk beperkt bereikbaar voor hulpverlening.
- Communicatiemogelijkheden ondergronds zijn afhankelijk van speciale technische systemen. Bij uitval van die systemen is (draadloze) communicatie vaak niet meer mogelijk.

Norm Brandveiligheid Parkeergarages in ontwikkeling

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) wil een norm voor de integrale beoordeling van brandveiligheid van parkeergarages laten ontwikkelen. Het moet ervoor zorgen dat de risico's vooraf beter gewogen en vastgelegd kunnen worden en dat vanuit de risico's een pakket aan maatregelen kan worden opgesteld om de brandveiligheid in parkeergarages te verbeteren. (www.nen.nl, laatste bericht van 29 december 2016, zie: <https://www.nen.nl/Nieuws/Nieuws/Een-nieuwe-norm-voor-de-parkeergarage-van-de-toekomst.htm>).

Relevantie van wet- en regelgeving

In onderstaande tabellen wordt de relevantie en mogelijke toepassing van de wet- en regelgeving specifiek voor ondergrondse bouwwerken beoordeeld.

Bouwbesluit 2012	
Bron:	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
Omschrijving:	Het Bouwbesluit 2012 bevat bouwtechnische voorschriften waaraan alle bouwwerken minimaal moeten voldoen.
Scope:	<p>Het Bouwbesluit (BB) is als AMvB (Algemene Maatregel van Bestuur) een uitvoeringsbesluit onder de Woningwet. De eisen zijn landelijk uniform en geformuleerd met het oog op juridische en technische eenduidigheid. Het Bouwbesluit 2012 geeft voor 12 gebruiksfuncties (zoals de woon- en kantoorfunctie) bouwtechnische voorschriften:</p> <ul style="list-style-type: none"> – functionele eisen geven het kader aan van de voorschriften, bijvoorbeeld dat een gebouw minimaal 1 toilet heeft – prestatie-eisen geven een minimale grenswaarde aan, bijvoorbeeld 1 toilet voor elke 125m². <p>Het Bouwbesluit 2012 geldt voor het bouwen, in stand houden (o.a. voor veilig gebouwonderhoud) en slopen van bouwwerken.</p> <p>Voor grote brandcompartimenten en voor gebouwen die hoger zijn dan 70 meter of dieper zijn dan -8 meter zijn de prestatie-eisen niet specifiek uitgewerkt. Dat geldt ook voor de eisen waaraan een ruimte moet voldoen om te worden aangemerkt als 'niet besloten ruimte' en voor de ontruimingscapaciteit van vluchtroutes (opvang- en doorstroomcapaciteit). Het Bouwbesluit bevat een algemeen artikel (artikel 1.3) dat stelt dat een nieuw bouwwerk niet aan een specifiek voorschrift hoeft te voldoen als het bouwwerk ten minste dezelfde mate van veiligheid biedt als is beoogd met gestelde voorschriften, het zogenoemde 'gelijkwaardigheidsbeginsel'. Voor ondergrondse bouwwerken zal hier dus regelmatig een beroep op moeten worden gedaan.</p>
Beoordeling:	<p>Het Bouwbesluit is onontkoombaar het centrale document met alle publiekrechtelijke eisen aan bouwwerken. In de praktijk is het dominant, in die zin dat de minimumeisen van het Bouwbesluit meestal ook het streefniveau vormen voor het ontwerp: het minimum wordt dan als standaard gehanteerd. Dit geeft een veiligheidsrisico, omdat ook het vereiste veiligheidsniveau op het minimum wordt 'ontworpen'. Zodra er 'iets mis gaat' in het gebruik wordt het vereiste veiligheidsniveau niet gehaald. Als een marge wordt ingebouwd is dat risico kleiner.</p> <p>Door het ontbreken van prestatievoorschriften voor compartimenten groter dan 1000 m² en voor ruimten gelegen dieper dan 8 meter onder meetniveau, zal voor veiligheid vrijwel altijd een beroep moeten worden gedaan op de gelijkwaardigheidsbepaling. Daarbij is er een tendens om dicht bij bekende (bovengrondse) oplossingen en criteria te blijven. Die doen echter niet altijd recht aan de specifieke en meer complexe veiligheidsaspecten in ondergrondse bouwwerken.</p>
Samenhang:	<p>Het Bouwbesluit verwijst in prestatievoorschriften naar een veelheid van Nederlandse (NEN of NEN-EN) normen, die in veel gevallen in samenhang met het Bouwbesluit zijn ontwikkeld. Een groot aantal richtlijnen, veelal opgesteld door ministeries of brandweergelateerde brancheorganisaties (NVBR, NIFV), geeft nadere invulling van eisen die in het Bouwbesluit niet of niet in detail zijn vastgelegd. Dat kan de gelijkwaardigheid zijn van eisen voor hoogbouw, ondergrondse bouw of grote brandcompartimenten en voor details als het deurbeslag of een bluswatervoorziening.</p>

Regeling Bouwbesluit 2012	
Bron:	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
Omschrijving:	De Regeling Bouwbesluit (RB) is een aanvulling op het Bouwbesluit 2012, en heeft dezelfde wettelijke status.
Scope:	Regeling van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 22 december 2011, nr. 2011-2000589667, tot vaststelling van nadere voorschriften voor bouwwerken (Regeling Bouwbesluit 2012). De Regeling Bouwbesluit is een Ministeriële Regeling, een flexibel wetgevingsinstrument dat in beginsel wordt ingezet om zaken te regelen die niet tijdig gereed waren om in het Bouwbesluit zelf te worden vastgelegd. In theorie zou de inhoud bij de eerstkomende wijziging van het Bouwbesluit naar dat document moeten worden overgeheveld; in de praktijk gebeurt dat niet altijd, en blijven sommige zaken langdurig in de Regeling Bouwbesluit staan.
Beoordeling:	De relevantie van de Regeling Bouwbesluit is gelijk aan die van het Bouwbesluit zelf.
Samenhang:	Aanvulling op Bouwbesluit.

Gemeentelijke Bouwverordening	
Bron:	Gemeenten.
Omschrijving:	De gemeentelijke Bouwverordening bevat voorschriften van stedenbouwkundige aard voor brandveiligheid: aanrijroutes, bereikbaarheid, bluswatervoorziening.
Scope:	Alle gebouwen en bouwwerken.
Beoordeling:	De relevantie van de gemeentelijke bouwverordening is hoog, omdat de genoemde onderwerpen voor ondergrondse bouw bijzondere aandachtspunten vormen. Bovendien betreft het een gemeentelijke bevoegdheid, waardoor de voorschriften per gemeente verschillen. De meeste gemeenten sluiten dicht aan bij de Model Bouwverordening uitgegeven door de VNG, maar veel gemeenten wijken daar juist op deze punten van af.
Samenhang:	Op de genoemde punten verwijzen de gemeentelijke bouwverordeningen veelal, maar niet altijd, naar handreikingen ontwikkeld door de brandweerbranche (NVBR, NIFV).

Activiteitenbesluit Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer	
Bron:	Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
Omschrijving:	Het Activiteitenbesluit bevat algemene milieuregels voor bedrijven. Bedrijven die vallen onder het regime van het activiteitenbesluit hebben vaak geen milieuvergunning nodig. Het Activiteitenbesluit heet officieel het 'Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer' en vervangt tien 8.40-AmvB's (gebaseerd op artikel 8.40 van de Wet milieubeheer), het 'Besluit voorzieningen en installaties' en het 'Besluit opslaan in ondergrondse tanks'.
Scope:	Industriële en commerciële ondergrondse functies : opslag, winkelfuncties, transport. Het besluit bepaalt hiervoor de vereiste beveiligingsvoorzieningen en gebruiksbeperkingen.
Beoordeling:	De relevantie is hoog. De voorschriften in het Activiteitenbesluit zijn echter niet toegesneden op ondergrondse situaties, dus de toepassing daarvan vraagt om een kritische benadering.
Samenhang:	Het Activiteitenbesluit behandelt een subset van bedrijven waar aard en hoeveelheid van de gevaarlijke stoffen een aanpak met generieke voorschriften toestaan. Voor grotere hoeveelheden gevaarlijke stoffen schrijft de Wet milieubeheer een specifiekere en diepgaandere analyse voor. Meer informatie daarover in de Publicatierreeks Gevaarlijke Stoffen. Verder hangt het Activiteitenbesluit nauw samen met het Bouwbesluit 2012.

Arbeidsomstandighedenbesluit	
Bron:	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
Omschrijving:	Het besluit noemt de voorzieningen die een bedrijf of organisatie moet treffen voor het afhandelen van calamiteiten. Dit besluit is primair genomen ter bescherming van de werknemers, secundair ook van andere aanwezigen zoals publiek. Dit resulteert in het hebben van een geofende bedrijfshulpverlening (BHV), en van een bedrijfsnoodplan (calamiteitenplan), waar een ontruimingsplan deel van uitmaakt. Zie ook het Nederlands Instituut voor Bedrijfshulpverlening (www.NIBHV.nl).
Scope:	Alle gebouwen en bouwwerken waarin personen werkzaam zijn.
Beoordeling:	Bepalend document voor de inrichting van een bedrijfsnoodplan, een calamiteitenbestrijdingsplan en daarvan afgeleid de BHV en het ontruimingsplan.
Samenhang:	Een Bedrijfsnoodplan (BNP) en een Bedrijfshulpverlening (BHV) kunnen ook verplicht zijn vanuit de Wet milieubeheer. De verplichting tot het hebben van een ontruimingsplan staat ook in het Bouwbesluit. Het plan moet door de brandweer worden gekeurd.