

De Seveso III Richtlijn; deel drie in de strijd tegen zware industriële ongevallen

Mr. A. van Rossem*

Eind juni 2012 is de nieuwe Europese Richtlijn 2012/18/EU aangenomen betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken, houdende wijziging en vervolgens intrekking van Richtlijn 96/82/EG van de Raad, kortweg de Seveso III Richtlijn.¹ De Seveso III Richtlijn vervangt per 1 juni 2015 de huidige Seveso II Richtlijn (96/82/EG).² De vervanging van de bestaande richtlijn is primair ingegeven door de noodzaak aansluiting te zoeken bij de nieuwe gevarenclassificatie ingevolge Verordening 2008/1272/EG betreffende de indeling, etikettering en verpakking van stoffen en mengsels.³ Deze verordening staat bekend als de CLP Verordening (*Classification, Labelling and Packaging*). In deze bijdrage ga ik in op deze en andere belangrijke wijzigingen en zal ik de implicaties voor de Nederlandse praktijk aanstippen. Dat de preventie van zware industriële ongevallen ook in Nederland nog altijd actueel is, moge blijken uit de brand bij het Seveso (BRZO) bedrijf Chemie-Pack op het industrieterrein Moerdijk in januari 2011.⁴ Deze brand heeft niet alleen grote gevolgen gehad voor omwonenden in de verre omtrek, maar heeft ook aanzienlijke milieuschade veroorzaakt.

Richtlijn 2012/18/EU van het Europees Parlement en de Raad van 4 juli 2012 betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken, houdende wijziging en vervolgens intrekking van Richtlijn 96/82/EG van de Raad, PbEU 2012, L 197/1.⁵

Inleiding

Seveso-ramp

Seveso is een klein stadje in Italië, circa 10 kilometer ten noorden van Milaan. Op 10 juli 1976 vond bij een chemische fabriek een ongecontroleerde emissie naar de lucht plaats. Een groot gebied rond de fabriek raakte besmet met het zeer giftige dioxine en Seveso werd het hardst getroffen. Duizenden mensen werden aan dioxine blootgesteld, velen werden ziek. Vier procent van de plaatselijke veestapel stierf kort na de ramp en tienduizenden dieren werden uit voorzorg geruimd om te voorkomen dat dioxine in de voedselketen terecht zou komen. Een gebied van 110 hectare werd volledig geëvacueerd en omgevormd tot een park. Als direct gevolg van de Seveso-ramp is in 1982 de eerste Europese Seveso Richtlijn vastgesteld.⁶ In 1999 is deze richtlijn vervangen door de Seveso II Richtlijn.⁷ Deze richtlijn beoogt enerzijds zware industriële ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen betrokken zijn te voorkomen, anderzijds om de gevolgen daarvan zoveel mogelijk te beperken. Zij is van toepassing op bedrijven waar gevaarlijke stoffen aanwezig zijn in een hoeveelheid die de in bijlage I opgenomen lage drempelwaarde overschrijdt. Der-

* Mr. A. van Rossem is advocaat bij NautaDutilh.

1. PbEU 2012, L 197/1.
 2. Richtlijn 96/82/EG betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken, PbEG 1997, L 10/13.
 3. PbEU 2008, L 353/1. Enige informatie over deze verordening is te vinden op <rivm.nl> onder 'gevaarsindeling' en <agentschap.nl> onder 'onderwerpen', 'eu'. Zie voorts het rapport van SIRA Consulting 'Nederlands onderzoek naar de gevolgen van de CLP verordening voor het Nederlandse bedrijfsleven' d.d. 11 maart 2008.
 4. Zie hierover o.m. het rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid 'Brand bij Chemie-Pack te Moerdijk' van februari 2012 (verkrijgbaar op <www.onderzoeksraad.nl>).

5. Volledigheidshalve wijs ik erop dat de tussentijdse wijziging (slechts) ziet op de toevoeging van 'zware stookolie' aan de lijst van met name genoemde gevaarlijke stoffen in deel 1 van bijlage I van Richtlijn 96/82/EG (art. 30).
 6. Richtlijn 82/501/EEG inzake de risico's van zware ongevallen bij bepaalde industriële activiteiten, PbEG 1982, L 230/1.
 7. Richtlijn 96/82/EG betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken, PbEG 1997, L 10/13.

gelijke bedrijven moeten onder meer een preventiebeleid voeren. Bij overschrijding van de eveneens in bijlage I opgenomen hoge drempel moeten aanvullende maatregelen getroffen worden, zoals het opstellen van een veiligheidsrapport en een noodplan. Voor chloor geldt bijvoorbeeld een lage drempelwaarde van 10 ton en een hoge drempelwaarde van 25 ton. De Seveso II Richtlijn is in Nederland geïmplementeerd door middel van het Besluit risico's zware ongevallen 1999 (BRZO 1999).⁸

De Seveso III Richtlijn

De Seveso III Richtlijn is primair ingegeven door de noodzaak om de indelingssystematiek voor chemische stoffen in lijn te brengen met de CLP Verordening. Dit kan ertoe leiden dat stoffen die nu niet onder Seveso II vallen, straks wel onder Seveso III vallen en vice versa. Om ongewenste effecten te voorkomen wordt voorzien in een correctiemechanisme. Hiernaast worden de voorschriften met betrekking tot toegang van het publiek tot veiligheidsinformatie, deelname aan besluitvorming en toegang tot rechtspraak aangescherpt. Ten slotte worden strengere eisen aan inspecties van Seveso bedrijven geïntroduceerd alsmede sanctiebepalingen. Hieronder zal ik nader ingaan op deze wijzigingen en de eventuele gevolgen voor de Nederlandse praktijk.

Wijziging indelingssystematiek

Zoals gezegd, geldt de Seveso II Richtlijn voor iedere inrichting waar gevaarlijke stoffen aanwezig zijn in hoeveelheden gelijk aan of groter dan de in bijlage I vermelde hoeveelheid. Deel 1 van bijlage I bevat een aantal met name genoemde stoffen, zoals ammoniumnitraat, chloor en zoutzuur. Deel 2 somt categorieën stoffen op die niet uitdrukkelijk in deel 1 worden genoemd. Het gaat dan om stoffen die zijn ingedeeld als '(zeer) giftig', 'oxide-rend', 'ontpofbaar', 'zeer licht ontvlambaar' of 'gevaarlijk voor het milieu'. De indeling geschiedt conform de twee Europese richtlijnen op het gebied van de indeling, de verpakking en het kenmerken van gevaarlijke stoffen⁹ en preparaten.¹⁰

Deze twee 'indelingsrichtlijnen' zijn vervangen door de CLP Verordening en worden per 1 juni 2015 ingetrokken. In de CLP Verordening wordt aangesloten bij de geharmoniseerde criteria van de Verenigde Naties 'Globally Harmonised System of Classification and Label-

ling of Chemicals' (GHS).¹¹ In de Seveso III Richtlijn wordt nu verwezen naar de CLP Verordening. In deel I van bijlage I (lijst van gevaarlijke stoffen) zijn nu conform CLP de categorieën gevaarlijke stoffen opgenomen met bijbehorende (lage en hoge) drempelwaarden.¹² Ik noem bijvoorbeeld de categorieën 'H1 acuut toxisch Categorie 1, alle blootstellingsroutes', 'P2 ontvlambare gassen' en 'E1 Gevaar voor het aquatisch milieu in de categorie Acuut 1 of chronisch 1'. In de bijbehorende 'aantekeningen' wordt duidelijk gemaakt dat stoffen en mengsels overeenkomstig de CLP Verordening worden ingedeeld.

Gevolgen voor Nederlandse praktijk?

In het BRZO 1999 zijn de bijlagen van de Seveso II Richtlijn letterlijk overgenomen. In noot 8 van bijlage I wordt zodoende voor de indeling van stoffen en preparaten nog verwezen naar de oude 'indelingsrichtlijnen' die door de CLP Verordening zijn vervangen. Het BRZO zal derhalve op dit punt aangepast moeten worden.

Omdat de GHS (deels) afwijkt van de huidige indelingssystematiek is niet uitgesloten dat chemische stoffen anders ingedeeld worden waardoor bedrijven die thans onder Seveso (BRZO) vallen straks erbuiten vallen of omgekeerd. Wat de precieze impact zal zijn van de invoering van het GHS voor het aantal bedrijven dat onder Seveso (BRZO) valt, is vooralsnog onduidelijk.¹³ Volgens de Europese koepelorganisatie Cefic (European Chemical Industry Council) zouden hierdoor ruim 10% meer bedrijven onder Seveso kunnen vallen.¹⁴ Om te voorkomen dat bedrijven louter vanwege de nieuwe indelingssystematiek onder Seveso komen te vallen, zonder dat hiertoe echt noodzaak bestaat, voorziet de Seveso III Richtlijn in een correctiemechanisme.

Correctiemechanisme

Waar het Commissievoorstel nog voorzag in zowel een uitsluiting- als een insluitingmechanisme voor stoffen die wel als gevaarlijk worden ingedeeld, maar niet geacht worden een gevaar voor zware ongevallen met zich te brengen, dan wel omgekeerd, voorziet de Seveso III Richtlijn slechts in een uitsluitingsmechanisme. Dit mechanisme houdt kort gezegd in dat de Europese Commissie op eigen initiatief of op verzoek van een lidstaat beoordeelt of het in de praktijk onmogelijk is dat een onder bijlage I vallende gevaarlijke stof een zwaar ongeval veroorzaakt (art. 4 lid 1). Hierbij moet ook gekeken worden naar abnormale omstandigheden die redelijkerwijs te voorzien zijn. Wanneer een lidstaat van

8. *Stb.* 1999, 234.

9. Richtlijn 67/548/EEG betreffende de aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen inzake de indeling, de verpakking en het kenmerken van gevaarlijke stoffen, *PbEG* 1976, nr. 196/1.

10. Richtlijn 1999/45/EG betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de indeling, de verpakking en het kenmerken van gevaarlijke preparaten, *PbEG* 1999, L 200/1.

11. Meer informatie over GHS is te vinden op <www.unece.org>.

12. Deel 2 bevat de met name genoemde gevaarlijke stoffen.

13. Zie hierover reeds het artikel van E. te Roller, 'Effecten herziening Seveso-richtlijn nog moeilijk in te schatten. Veiligheidscultuur telt mee', *Chemie magazine* april 2011.

14. Cefic Statement on the Commission proposal for amending the Directive on control of major-accident hazards involving dangerous substances ('Seveso Directive') d.d. 16 augustus 2011. Zie <www.cefic.org>.

mening is dat een gevaarlijke stof geen gevaar voor een zwaar ongeval oplevert, dan stelt hij de Europese Commissie hiervan gemotiveerd in kennis (lid 2). Zowel de Europese Commissie als de lidstaten moeten bij hun beoordeling (ten minste) rekening houden met de in het derde lid opgesomde informatie, zoals de fysische en chemische eigenschappen, de gevaarlijke eigenschappen voor de gezondheid en het milieu, alsmede informatie over stofspectifieke behandelingsomstandigheden. Na de beoordelingsprocedure kan de Europese Commissie een wetgevingsvoorstel indienen om de gevaarlijke stof in kwestie uit te sluiten van het toepassingsgebied (lid 4).

Gevolgen voor Nederlandse praktijk?

Het uitsluitingsmechanisme biedt een ‘*escape*’ voor het geval indeling conform de CLP Verordening ertoe zou leiden dat stoffen (en dus bedrijven) ten onrechte onder het Seveso-regime komen te vallen met alle gevolgen van dien. De richtlijn voorziet echter niet in een overgangperiode of iets dergelijks. De verplichtingen zijn derhalve direct van toepassing vanaf 1 juni 2015 of daarna, wanneer nieuwe stoffen als gevaarlijk kwalificeren. Dit terwijl aangenomen mag worden dat de uitsluitingsprocedure (beoordeling gevolgd door aanpassing van de richtlijn) veel tijd zal vergen. Het lijkt derhalve niet uitgesloten dat bedrijven reeds aanzienlijke nalevingkosten zullen hebben moeten maken voordat een als gevaarlijk ingedeelde stof van de werkingssfeer van de richtlijn is uitgesloten. Bovendien komt het mij voor dat het geen sinecure zal zijn om het vereiste bewijs van ‘veiligheid’ te leveren. Ik vermoed derhalve dat bedrijven niet al te veel behoeven te verwachten van het correctiemechanisme.

Toegang tot veiligheidsinformatie

Evenals de Seveso II Richtlijn, bevat de nieuwe richtlijn een verplichting voor de lidstaten om ervoor te zorgen dat door de overheid regelmatig actief veiligheidsinformatie wordt verstrekt aan diegenen die binnen het invloedsgebied van zware Seveso-bedrijven verblijven (art. 14 lid 2). Deze informatie moet zien op de bij een zwaar ongeval te treffen veiligheidsmaatregelen en de in dat geval te volgen gedragslijn. Dit om de zelfredzaamheid te vergroten. Ook moeten desgevraagd het veiligheidsrapport en de lijst van gevaarlijke stoffen aan het publiek worden verstrekt. Zover niets nieuws. Wél nieuw is de verplichting om basisinformatie omtrent alle inrichtingen permanent aan het publiek beschikbaar te stellen, onder meer elektronisch (art. 14 lid 1). Blijkens de toelichting bij het oorspronkelijke richtlijnvoorstel moet deze informatie permanent online beschikbaar worden gesteld.¹⁵ Het gaat dan bijvoorbeeld om de naam van de exploitant, het adres van de inrichting en een beschrijving van de bedrijfsactiviteiten. Bij hoge-

drempelinrichtingen moeten voorts (onder meer) algemene gegevens over de aard van de risico's van zware ongevallen verstrekt worden, waaronder de mogelijke gevolgen voor de menselijke gezondheid en het milieu. Ook moet de informatie in dat geval een omschrijving bevatten van de voornaamste ongevalsscenario's.

Gevolgen voor Nederlandse praktijk?

Het Besluit informatie inzake rampen en crises¹⁶ verplicht het bestuur van de Veiligheidsregio om aan de bevolking bepaalde informatie te verschaffen over mogelijke rampen. Bijvoorbeeld een beschrijving van de maatregelen die de bevolking bij een ramp moet treffen om de schadelijke gevolgen ervan zoveel mogelijk te beperken en gegevens omtrent de te volgen gedragslijn, maar ook een beknopte uitleg in eenvoudige bewoordingen van de binnen de inrichting uitgevoerde handelingen en specifiek op rampenbestrijding gerichte informatie. Dit betreft algemene, weinig gespecificeerde, verplichtingen. Op het eerste gezicht wordt hiermee niet voldaan aan de uitgebreide informatieplicht uit de Seveso III Richtlijn. Zo mist een verplichting om bij zware BRZO-bedrijven informatie te verstrekken over de aard van de risico's van zware ongevallen voor mens en milieu inclusief een beschrijving van de voornaamste ongevalsscenario's. Bovendien bevat het Besluit geen verplichting om de vereiste informatie permanent online beschikbaar te stellen. In zoverre lijkt aanpassing van de huidige regeling geboden. Dat gezegd hebbende, wijs ik erop dat Gedeputeerde Staten van de provincies op grond van de Wet veiligheidsregio's verplicht zijn om geografische kaarten te maken waarop de in de Veiligheidsregio aanwezige risico's zijn aangeduid.¹⁷ Uit de Regeling provinciale risicokaart blijkt dat de risicokaarten via internet toegankelijk moeten zijn.¹⁸ De kaarten en aanverwante informatie zijn te raadplegen op <www.risicokaart.nl>. Op deze website kan men bijvoorbeeld zoeken op postcode en worden onder meer de BRZO-bedrijven getoond (inclusief risicocontouren) met algemene informatie over de risico's, veiligheidsmaatregelen en wat te doen bij een ongeval. Er wordt derhalve al enige veiligheidsinformatie actief en permanent op internet beschikbaar gesteld. Wat betreft de Seveso-verplichting om desgevraagd kopie te verstrekken van het zogenoemde veiligheidsrapport en de lijst van aanwezige gevaarlijke stoffen, wijs ik erop dat de Wet openbaarheid van bestuur bestuursorganen verplicht om – behoudens weigeringsgronden – informatie omtrent bestuurlijke aangelegenheden op verzoek openbaar te maken.¹⁹ Deze regeling lijkt afdoende.²⁰

15. Com (2010)781, p. 11.

16. Stb. 1994, 463.

17. Stb. 2010, 145, art. 45.

18. Stcrt. 2007, 75.

19. Stb. 1991, 703, art. 3 e.v.

20. Bij wet van 30 september 2004 werd de Wet openbaarheid van bestuur gewijzigd ter uitvoering van het Verdrag van Aarhus betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (Wet uitvoering Verdrag van Aarhus, Stb. 2004, 519).

Participatie in besluitvorming

Artikel 13 lid 5 van de Seveso II Richtlijn bevat een rudimentaire verplichting voor de lidstaten om het publiek in de gelegenheid te stellen zijn mening te geven over ruimtelijke plannen voor nieuwe (hogedrempel) Seveso-inrichtingen, relevante wijzigingen van bestaande inrichtingen en de uitvoering van projecten rond bestaande inrichtingen. In de Seveso III Richtlijn is deze verplichting in een nieuw artikel 15 neergelegd en bovendien nader uitgewerkt overeenkomstig Richtlijn 2003/35/EG,²¹ ook wel bekend als de EG-inspraakrichtlijn. De nieuwe verplichtingen houden onder meer in dat het publiek in een vroeg stadium van het besluitvormingsproces door middel van bekendmakingen in kennis wordt gesteld van specifieke projecten en basisinformatie, zoals het onderwerp van het project, het bevoegd gezag en het te nemen (ontwerp)besluit. Voorts moeten rapporten en adviezen die op het project betrekking hebben aan het publiek ter beschikking worden gesteld alsmede andere relevante (milieu)informatie. Ten slotte moet het publiek bijvoorbeeld voorafgaand aan het besluit zijn mening kunnen geven en moet bij de besluitvorming ‘passend’ rekening worden gehouden met de gegeven inspraakreacties.

Gevolgen voor Nederlandse praktijk?

Het zou te ver voeren om in dit bestek uitvoerig in te gaan op de mogelijke implicaties van de nieuwe inspraakverplichtingen. In zijn algemeenheid zou ik menen dat zowel de Wet ruimtelijke ordening²² als de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht²³ (en de Algemene wet bestuursrecht²⁴) afdoende waarborgen bevat voor het recht op inspraak. Zo kunnen belanghebbenden hun zienswijze geven op een ontwerpbestemmingsplan dat de vestiging van een BRZO-bedrijf mogelijk maakt of, omgekeerd, de realisatie van woningen in de omgeving van een bestaand BRZO-bedrijf. Ook kunnen zij hun zienswijze geven op een ontwerpomgevingsvergunning met betrekking tot de oprichting of uitbreiding van een BRZO-bedrijf. Zie in dit verband ook de Implementatiewet EG-richtlijnen eerste en tweede pijler Verdrag van Aarhus van 23 juni 2005, waarmee onder meer de EG-inspraakrichtlijn is omgezet.²⁵

21. Richtlijn 2003/35/EG tot voorziening in inspraak van het publiek in de opstelling van bepaalde plannen en programma's betreffende het milieu en, met betrekking tot inspraak van het publiek en toegang tot de rechter, tot wijziging van de Richtlijnen 85/337/EEG en 96/61/EG van de Raad, *PbEU* 2003, L 156/17. Zie over deze richtlijn o.m. H.H.B. Vedder, 'Recente ontwikkelingen in het EG-milieurecht', *M&R* 2005, p. 262.

22. *Stb.* 2006, 566.

23. *Stb.* 2008, 496.

24. *Stb.* 1992, 315.

25. *Stb.* 2005, 341. In de MvT wordt o.m. opgemerkt dat dit wetsvoorstel een aantal beperkte, aanvullende maatregelen betreft ten opzichte van de Wet uitvoering Verdrag van Aarhus. De meeste van de in beide EG-richtlijnen genoemde verplichtingen zijn reeds verwerkt in de Wet uitvoering Verdrag van Aarhus.

Toegang tot de rechter

In de gevallen waar inspraak moet worden geboden, verplicht de Seveso III Richtlijn de lidstaten ook om te waarborgen dat het betrokken publiek het resultaat van de besluitvormingsprocedure kan voorleggen aan de rechter (art. 23). Hiernaast moet gewaarborgd worden dat een overheidsbesluit op een verzoek om informatie eveneens openstaat voor toetsing door middel van bezwaar en (administratief) beroep.

Gevolgen voor Nederlandse praktijk?

De Algemene wet bestuursrecht voorziet reeds in een recht op inspraak (zienswijzen), bezwaar en beroep door belanghebbenden tegen (vrijwel alle) besluiten van de overheid.²⁶ Dit recht komt ook toe aan rechtspersonen, inclusief ngo's die zich inzetten voor de bescherming van het milieu. Zowel tegen bestemmingsplannen als omgevingsvergunningen staat beroep open bij de rechtbank. Tegen besluiten op grond van de Wet openbaarheid van bestuur staat bezwaar en vervolgens beroep open. De toegang tot de rechter lijkt derhalve afdoende verzekerd.

Inspecties

In 2009 heeft de Europese Commissie een onderzoek uitgevoerd naar de effectiviteit van de Seveso-verplichtingen voor overheden,²⁷ onder meer op het gebied van inspecties. Hierbij zijn een aantal verbeterpunten aan het licht gekomen, zoals onvoldoende middelen, onvoldoende inspectievaardigheden en een gebrek aan informatie-uitwisseling die meegenomen zijn in het richtlijnvoorstel.²⁸ Met name onderstreept de Commissie het belang van het beschikbaar maken van voldoende middelen voor inspecties alsmede de noodzaak om informatie-uitwisseling aan te moedigen.²⁹ Echter, niet alle voorstellen hebben de eindstreep gehaald. De nieuwe regeling voor inspecties in artikel 20 is uiteindelijk grotendeels gebaseerd op de inspectieverplichtingen uit Richtlijn 2010/75/EG inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging).³⁰

Evenals in de huidige richtlijn moeten de bevoegde autoriteiten een inspectiesysteem opzetten (art. 20 lid 1). Nieuw is dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat alle Seveso-inrichtingen worden bestreken door een inspec-

26. Afdeling 3.4 (uniforme openbare voorbereidingsprocedure), hoofdstukken 6 (algemene bepalingen over bezwaar en beroep), 7 (bijzondere bepalingen over bezwaar en administratief beroep) en 8 (bijzondere bepalingen over beroep bij de rechtbank).

27. European Commission, Seveso II Directive - Study of the Effectiveness of the Requirements Imposed on Public Authorities, 12 October 2009, ERM reference 0092953.

28. COM(2010)781.

29. COM(2010)781, p. 12.

30. *PbEU* 2010, L 334/17. Zie over deze richtlijn nader o.m. het eerder in *NTER* gepubliceerde artikel van mijn hand, 'RIE vervangt IPPC. Is de toepassing van BBT nu wél gewaarborgd?', *NTER* 2011/7, p. 232-239.

tieplan op nationaal, regionaal of plaatselijk niveau (lid 3). Zo'n inspectieplan moet onder meer het geografisch gebied aanduiden waarop het plan betrekking heeft en een lijst bevatten van de inrichtingen en installaties waarop dat plan betrekking heeft. Bovendien moet het plan een lijst bevatten van groepen inrichtingen met mogelijke domino-effecten. Voorts moet het inspectieplan een algemene beoordeling van de relevante veiligheidskwesties bevatten alsmede de procedures voor routinematige en niet-routinematige inspecties. Op basis van een inspectieplan moet het bevoegd gezag voor alle inrichtingen regelmatig inspectieprogramma's opstellen voor routinematige inspecties, inclusief de frequentie waarmee de verschillende soorten inrichtingen met een inspectiebezoek moeten worden vereerd (lid 4). Het tijdsverloop tussen twee inspectiebezoeken is niet langer dan één jaar voor 'hogedrempelinrichtingen' en drie jaar voor 'lagedrempelinrichtingen',³¹ tenzij het bevoegd gezag een inspectieprogramma heeft opgesteld op basis van een systematische beoordeling van de gevaren voor zware ongevallen van de betrokken inrichtingen. De systematische beoordeling van de gevaren moet ten minste gebaseerd zijn op de mogelijke effecten van de betrokken inrichtingen op de menselijke gezondheid en het milieu en de nalevingprestaties van de betrokken inrichting (lid 5). De driejaarstermijn is nieuw.

Incidentele inspecties moeten worden uitgevoerd om ernstige klachten, ernstige (bijna) ongevallen, incidenten en overtredingen zo snel mogelijk te onderzoeken (lid 6). Binnen vier maanden na een inspectie moet het bevoegd gezag de exploitant de bevindingen mededelen alsmede de maatregelen die getroffen moeten worden om eventuele overtredingen op te heffen (lid 7).³² Bovendien moet het bevoegd gezag afdwingen dat de exploitant binnen een redelijke termijn de geconstateerde overtreding(en) ongedaan maakt. Er mag derhalve niet gedoogd worden.

Ook nieuw is de verplichting om in geval van een 'belangrijke' overtreding binnen zes maanden een extra inspectie te houden (lid 8). De inspecties moeten zoveel mogelijk gecoördineerd worden met inspecties uit hoofde van andere Uniewetgeving, en, voor zover mogelijk, gecombineerd (lid 9). Denk bijvoorbeeld aan inspecties van zogenoemde IPPC-inrichtingen ingevolge de Richtlijn industriële emissies. De nog in het voorstel opgenomen verplichting om zorg te dragen voor de beschikbaarheid van voldoende (gekwalificeerd) personeel om de vereiste inspecties uit te voeren is gesneuveld. Wel bevat de uiteindelijke richtlijn de verplichting voor de lidstaten om het bevoegd gezag 'aan te moedigen' om te voorzien in mechanismen en hulpmiddelen voor het uitwisselen van ervaringen en het consolideren van kennis

en om, voor zover passend, zelfs op Europees niveau te participeren in zulke mechanismen (lid 10).

Gevolgen voor Nederlandse praktijk?

In artikel 24 BRZO 1999 is een aantal inspectieverplichtingen opgenomen ter omzetting van artikel 18 (inspectie) van de Seveso II Richtlijn. Zo moet bijvoorbeeld een inspectieprogramma worden opgesteld waarmee een planmatig en systematisch onderzoek van de in de inrichting gebruikte systemen van technische, organisatorische en bedrijfskundige aard kan worden uitgevoerd. Bij een inspectie moet in ieder geval worden gecontroleerd of de drijver van de inrichting passende maatregelen heeft getroffen ter voorkoming en beheersing van zware ongevallen en of de over de inrichting verstrekte gegevens een getrouwe weergave geven van de werkelijkheid. Daarmee wordt nu al grotendeels voldaan aan artikel 19 van de Seveso III Richtlijn. De huidige regeling omtrent de frequentie van inspecties zal echter moeten worden aangepast. Het huidige BRZO 1999 bepaalt slechts dat de hogedrempelbedrijven ten minste eenmaal per jaar moeten worden geïnspecteerd, tenzij het inspectieprogramma is vastgesteld op basis van een systematische evaluatie van de gevaren. Dit zal moeten worden aangevuld met de driejaarstermijn voor lagedrempelbedrijven. Het instrument van het 'inspectieplan' kent het BRZO 1999 (nog) niet, maar op grond van het Besluit omgevingsrecht (Bor)³³ moet het bevoegd gezag onder meer handhavingsbeleid vaststellen waarin doelen en uitvoeringsmaatregelen moeten worden opgenomen.³⁴ Dit beleid moet bijvoorbeeld ook inzicht geven in de toezichtstrategie inclusief controlefrequenties voor routinematige inspecties.³⁵ Dit handhavingsbeleid lijkt enige overeenkomsten te vertonen met het 'inspectieplan', maar ik zou menen dat het inspectieplan uitdrukkelijk in het BRZO 1999 zou moeten worden opgenomen, ook al omdat de inspectieprogramma's op het plan moeten worden gebaseerd. Verder ontbreekt in het BRZO 1999 een verplichting om bij ernstige klachten etc. incidentele inspecties uit te voeren.

Hoewel voor zover mij bekend geen (specifiek) onderzoek is gedaan naar de kwantiteit en kwaliteit van inspecties van BRZO-bedrijven, wijst onder meer de berichtgeving in de media erop dat op dit vlak ruimte bestaat voor verbetering. Bij het tankopslagbedrijf Odfjell in de Rotterdamse haven was kennelijk al langere tijd sprake van schending van veiligheidsnormen, maar dit werd eerder niet tijdens (BRZO-) inspecties geconstateerd of herstel werd niet afgedwongen.³⁶ In dit verband is kennelijk door de milieugedeputeerde van de provincie Zuid-Holland opgemerkt dat bedrijven te veel het vertrouwen van de overheid hebben gekregen waardoor inspecties alleen afgaan op incidenten of dat alleen wordt gecontroleerd of het bedrijf op papier goed han-

31. De begrippen 'lagedrempelinrichting' en 'hogedrempelinrichting' zijn gedefinieerd in art. 3 en verwijzen naar de drempelwaarden in kolom 2 respectievelijk kolom 3 van bijlage I. Bij overschrijding van de lage drempel zijn de basisverplichtingen van de richtlijn van toepassing op een bedrijf, die bij overschrijding van de hoge drempel worden aangevuld met extra verplichtingen.

32. Opmerkelijk is dat de thans bestaande verplichting om een inspectierapport op te stellen niet terugkeert in de Seveso III Richtlijn.

33. *Stb.* 2010, 143.

34. Art. 7.2 Bor.

35. Art. 7.2 lid 4 Bor alsmede de toelichting, p. 107.

36. Zie o.m. het artikel in *de Volkskrant* van 4 augustus 2012, 'De petrochemische bom bij Odfjell tikt al sinds 1981'.

delt.³⁷ In vergelijkbare zin de Onderzoeksraad Voor Veiligheid over de brand bij het Seveso- (BRZO-) bedrijf Chemie-Pack op het industrieterrein Moerdijk in januari 2011: 'Het patroon van overtredingen – en het feit dat de oplossingen veelal niet van structurele aard waren – vormden voor de toezichthouders, gedurende lange tijd geen aanwijzing voor een gebrekkige risicobeheersing.'³⁸ In een BRZO-inspectierapport van 19 april 2010 wordt, aldus de Onderzoeksraad, gesproken over een 'papieren tijger' waarmee bedoeld wordt dat de veiligheidsplannen geen of onvoldoende verbinding hadden met de realiteit. De Onderzoeksraad krijgt een beeld van de gang van zaken waaruit geen enkele urgentie spreekt en waaruit blijkt dat de overheidsdiensten belast met het toezicht traag werkten en een grote coulance aan de dag hebben gelegd. In de praktijk schieten inspecties feitelijk kennelijk nogal eens tekort. Dat is zorgwekkend. Juist bij de Seveso-bedrijven waar zich potentieel zware ongevallen kunnen voordoen met alle gevolgen van dien, is adequaat toezicht onmisbaar. Het zoveel als mogelijk borgen van de veiligheid is niet alleen in het belang van de werknemers, omwonenden, hulpdiensten en het milieu, maar uiteindelijk ook in het belang van het betrokken bedrijf. Getuige onder meer de recente berichtgeving in de media, lijkt in Nederland niet alleen een gebrek aan toezicht te bestaan, maar ook een gebrek aan bestuursrechtelijke handhaving.³⁹ Hier ga ik in de volgende paragraaf nader op in.

Ingevolge artikel 7.4 Bor moet het bevoegd gezag zijn organisatie zodanig inrichten dat een adequate en behoorlijke uitvoering van het handhavingbeleid alsmede van het uitvoeringsprogramma gewaarborgd is.⁴⁰ Blijkens de toelichting moet de capaciteit zowel in kwantitatief als in kwalitatief opzicht toereikend zijn en moet eventueel ontbrekende capaciteit of deskundigheid worden ingehuurd of worden gecompenseerd door uitbesteding van handhavingstaken aan een ander bestuursorgaan.⁴¹ Bovendien moet gewaarborgd worden dat voor de uitvoering van het uitvoeringsprogramma voldoende financiële en personele middelen beschikbaar zijn (art. 7.5 Bor). De huidige Nederlandse wetgeving gaat op dit punt derhalve al verder dan de Seveso III Richtlijn. Voor zover ik heb kunnen nagaan, ontbreken specifieke bepalingen ter bevordering van uitwisseling van informatie vooralsnog.

Exploitatieverbod & sancties

Naast de hierboven gememoreerde verplichting van het bevoegd gezag om herstel van Seveso-overtredingen af te dwingen (art. 19 lid 7), kent de Seveso III Richtlijn – anders dan de huidige Richtlijn – in artikel 27 ook een meer algemene verplichting voor de lidstaten om sancties vast te stellen voor overtredingen van de nationale regelgeving ter implementatie van de richtlijn. Deze sancties moeten doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn. Vergelijkbare verplichtingen treffen we tegenwoordig veelvuldig in Europese (milieu)richtlijnen aan, en zien zowel op bestuursrechtelijke als strafrechtelijke sancties.⁴² De lidstaten bepalen zelf de aard en de hoogte van de sancties. Volledigheidshalve merk ik op dat de Seveso III Richtlijn evenals de huidige Seveso Richtlijn voorschrijft dat de lidstaten de exploitatie of de inbedrijfstelling van een inrichting, installatie of opslagplaats of van een gedeelte daarvan, verbieden indien de door de exploitant getroffen maatregelen ter voorkoming van zware ongevallen of ter beperking van de gevolgen daarvan duidelijk onvoldoende zijn (art. 18). De teneur moge duidelijk zijn: er zal gehandhaafd worden. De Seveso II Richtlijn is wat dit betreft minder uitgesproken en recentelijk is genoegzaam gebleken dat (zelfs) in Nederland (tot voor kort?) niet elke handhaver voldoende van deze noodzaak doordrongen was. Hier ga ik hieronder nader op in.

Gevolgen voor Nederlandse praktijk?

Dat brengt mij op de mogelijke implicaties voor Nederland. Uit de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht⁴³ (Wabo) volgt dat het bevoegd gezag tot taak heeft om zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving van de voorschriften gesteld bij of krachtens de Wabo en een groot aantal andere (milieu)wetten, zoals de Wet milieubeheer (art. 5.1 en 5.2 Wabo). Het bevoegd gezag wil zeggen het bestuursorgaan dat bevoegd is om een omgevingsvergunning te verlenen, bijvoorbeeld voor het oprichten en in bedrijf hebben van een BRZO-bedrijf.⁴⁴ Hiernaast volgt uit de rechtspraak van bijvoorbeeld de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State dat er een 'beginselplicht' tot handhaving bestaat.⁴⁵ Deze beginselplicht houdt in dat het bevoegd gezag in geval van een overtreding in beginsel bestuursrechtelijk handhavend moet optreden en dat het slechts in bijzondere omstandigheden mag afzien van het opleggen van een

325

37. *Binnenlands Bestuur*, augustus 2012.

38. 'Brand bij Chemie-Pack te Moerdijk', februari 2012, p. 8 (verkrijgbaar op <www.onderzoeksraad.nl>). Overigens werd blijkens de brief van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu aan de Tweede Kamer inzake 'Majeure risicobedrijven' van 18 maart 2011 bij Chemie-Pack wel de jaarlijkse BRZO-inspectie uitgevoerd en waar nodig handhavend opgetreden (ook tegen milieuovertredingen).

39. Wellicht ten overvloede merk ik op dat bepaalde overtredingen van de Nederlandse Seveso-regelgeving, in het bijzonder van het BRZO 1999, ook strafrechtelijk gesanctioneerd zijn via de Wet op de economische delicten (WED), maar het voert te ver om hieraan in dit bestek ook aandacht te besteden.

40. *Stb.* 2010, 143.

41. *Stb.* 2010, 143, p. 110.

42. Zie over sanctieverplichtingen in het Europees (milieu)recht o.m. A.R. Blomberg, 'Implementatie van Europese handhavingverplichtingen in het Nederlandse milieurechtelijke handhavingssysteem', *M en R* 2009, 7, p. 404-413, R. Meeus, 'Specifieke sanctieverplichtingen in het Europees milieurecht: een zorg voor onze wetgever en handhavers?', *M en R* 2008, 8, p. 478-494 en J.H. Jans e.a., *Europeanisation of Public Law*, Groningen: Europa Law Publishing 2007, p. 199 e.v.

43. *Stb.* 2008, 496.

44. Hierbij wijs ik erop dat het BRZO 1999 mede op de Wet milieubeheer is gebaseerd.

45. Zie o.m. ABRvS 5 oktober 2011, *Gst.* 2012, 7, *M en R* 2011, 194, *JB* 2011, 261, *AB* 2011, 307, *LJN* BT6683.

last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom.⁴⁶ Dergelijke omstandigheden kunnen zich voordoen als concreet zicht op legalisatie bestaat, of als het opleggen van een dergelijke last zodanig onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat in die concrete situatie van het opleggen van die last behoort te worden afgezien. Daarmee voldoet de Nederlandse regeling aan de verplichting om (bestuursrechtelijke) sancties vast te stellen, alhoewel de principiële vraag gesteld kan worden of overtreding van Seveso-verplichtingen überhaupt gedoogd mag worden.⁴⁷

In de praktijk lijkt het bevoegd gezag zich echter niet altijd te houden aan de beginselplicht tot handhaving, ook niet waar het Seveso-bedrijven betreft die bij een ongewoon voorval grote gevaren kunnen vormen voor mens en milieu. Zo blijkt bijvoorbeeld uit recent onderzoek van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) dat van 80 onderzochte Seveso- (BRZO-) bedrijven waarbij in 2011 een zogenoemde BRZO-inspectie werd uitgevoerd bij 60% overtredingen zijn geconstateerd.⁴⁸ Tegen deze overtredingen werd echter niet in alle gevallen opgetreden door middel van bestuursrechtelijke handhaving. De ILT constateert dat enkele gemeenten de handhaving onvoldoende doorzetten, waardoor overtredingen lang open blijven staan. Uit de Monitor 'Naleving en handhaving BRZO-bedrijven 2011' van het programma Landelijke Aanpak Toezicht Risicobeheersing Bedrijven (LAT RB) van 19 juni 2012 komt een positiever beeld naar voren.⁴⁹ In vrijwel alle gevallen is op de in 2011 geconstateerde BRZO-overtredingen handhaving ingezet, aldus de monitor. Het is echter de vraag of deze onderzoeken geen geflatteerd beeld geven van de gebruikelijke handhavinginzet bij BRZO-bedrijven omdat de brand bij Chemie-Pack in januari 2011 veel overheden wakker heeft geschud. Uit de bevindingen bij Thermphos uit 2009⁵⁰ en recentelijk nog bij Odfjell⁵¹ komt een heel ander beeld naar voren.⁵² Ernstige (milieu)overtredingen werden de facto jarenlang gedoogd. Uit deze voorbeelden spreekt een cultuur van 'pappen en nathouden' die niet strookt met de beginselplicht tot handhaving en evenmin met de handhavingverplichtingen uit de Seveso III Richtlijn (voor zover sprake is geweest van overtreding van Seveso- (BRZO-) verplichtingen). De handhavingpraktijk lijkt

derhalve tekort te schieten. De meer uitgesproken inspectie- en sanctieverplichtingen van de Seveso III Richtlijn aan de lidstaten c.q. de bevoegde gezagen is een verbetering, maar uiteindelijk staat of valt alles bij feitelijk toezichthouden en in geval van een overtreding effectief handhavend optreden. Juist op het vlak van de feitelijke uitvoering schiet het Nederlandse overheids-optreden kennelijk nogal eens tekort.

Het exploitatieverbod is primair in Nederland geïmplementeerd door middel van het verbod om een inrichting zonder omgevingsvergunning op te richten of in werking te hebben en het verbod om te handelen in strijd met vergunningvoorschriften.⁵³ Het exploitatieverbod ziet mijn inziens echter op de situatie dat de drijver van een Seveso-inrichting onvoldoende aan de Seveso-verplichtingen voldoet (bijvoorbeeld preventiebeleid, VBS, veiligheidsrapport en noodplan). Een dergelijk verbod kent het BRZO 1999 niet. Artikel 23 BRZO 1999 kent slechts een exploitatieverbod voor het geval de getroffen maatregelen duidelijk onvoldoende zijn om de in de inrichting of een deel daarvan werkzame werknemers te beschermen. Dat lijkt mij onvoldoende. Exploitatie zou verboden moeten worden indien de drijver duidelijk onvoldoende maatregelen heeft getroffen om zware ongevallen te voorkomen of om de gevolgen hiervan te beperken. Opmerkelijk is overigens dat de DCMR Milieudienst Rijnmond onlangs het (Seveso) tankopslagbedrijf Odfjell in de Rotterdamse haven gedwongen heeft om zijn activiteiten gedeeltelijk en/of tijdelijk stil te leggen in verband met zorgen omtrent de veiligheid.⁵⁴ Het kan dus wel.

Conclusie

Hoewel de Seveso III Richtlijn de basisverplichtingen van haar voorganger uit 1996 in essentie ongemoeid laat, zou ik menen dat met de nieuwe verplichtingen toch een aanzienlijke verbeteringsslag wordt gemaakt. Al is het alleen maar omdat zij de lidstaten (deels) dwingen om de nationale wetgeving op een hoger (gemeenschappelijk) plan te tillen waardoor het zogenoemde *level playing field* voor de betrokken bedrijven beter gewaarborgd zou moeten zijn. De voornaamste impact van de nieuwe richtlijn op Nederland zal zich (in 2015) waarschijnlijk

46. Zie over de beginselplicht tot handhaving nader o.m. C.L.G.F.H. Albers, 'De beginselplicht tot handhaving. Een nieuwe benadering?', *JBplus* 2005, p. 192-207 en F.R. Vermeer, 'De "beginselplicht" determineerd. Over de gelding van de beginselplicht voor verschillende gebieden van het bestuursrecht', *JBplus* 2011, p. 59-74.

47. Zie in vergelijkbare zin ook Blomberg, reeds aangehaald.

48. Inspectie Leefomgeving en Transport, 'Onderzoek naleving BRZO' d.d. 20 juni 2012.

49. LAT RB, 'Monitor naleving en handhaving BRZO-bedrijven 2011'.

50. Zie het rapport van de commissie-Mans, 'Rapport Thermphos' d.d. 25 februari 2011.

51. Ik verwijs in dit verband naar de berichtgeving in de media alsmede naar het BRZO-inspectierapport d.d. 14 mei 2012 (<www.dcmr.nl>) waaruit blijkt van overtredingen die kennelijk al (veel) eerder bestonden, maar waartegen niet doortastend handhavend is opgetreden.

52. Uit een rapport van de VROM-Inspectie uit 2011 blijkt bovendien dat ook bij een ander BRZO-bedrijf (milieu)overtredingen jarenlang door de vingers werden gezien.

53. Art. 2.1 resp. 2.3 Wabo. Zie in dit verband de toelichting bij art. 23 BRZO 1999, *Stb.* 1999, 234, p. 59.

54. Voor de goede orde merk ik op dat ik mij hierbij baseer op informatie op de website van de DCMR (<www.dcmr.nl>) van 27 juli 2012 en dat het mij niet bekend is of de stillegging is ingegeven door onvoldoende naleving van de omgevingsvergunning of (mede) door onvoldoende naleving van de Seveso-eisen. Bedenk hierbij dat de Wabo aan de Wabo-vergunningverlener – zijnde de DCMR in mandaat van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland – de bevoegdheid geeft om een omgevingsvergunning (gedeeltelijk) in te trekken (art. 5.19), hetgeen (gedeeltelijke) sluiting impliceert, maar dat deze vergunningverlener ingevolge het Besluit risico's zware ongevallen 1999 dat strekt tot implementatie van de Seveso II Richtlijn eveneens bevoegd is om een last onder dwangsom op te leggen strekkende tot een (gedeeltelijk) exploitatieverbod voor zover de veiligheid van werknemers in het geding is (art. 23 BRZO 1999).

vooral doen voelen door wijzigingen in de werksfeer. Naar verwachting zal het aantal bedrijven dat onder de Seveso-/BRZO-regeling valt toenemen. Met name voor 'hogedrempel'-bedrijven zal dit aanzienlijke nalevinginspanningen en kosten met zich brengen. Omdat het mes aan twee kanten snijdt, zal de overheid zich op haar beurt meer inspanningen moeten getroosten bij de vervulling van haar BRZO-taken, in het bijzonder ook op het gebied van toezicht (inspecties) en handhaving. Daar staat tegenover dat de veiligheid voor mens en milieu allicht ook zal verbeteren.