

Nota Handhavingsbeleid BRZO 1999

16 april 2003/Arbeidsinspectie
Directie Major Hazard Control
(MHC)

1. Inleiding en verantwoording

Bij de uitvoering van en het toezicht en de handhaving op het Besluit Risico's Zware Ongevallen (BRZO) 1999 zijn meerdere overheden betrokken. Dat zijn naast de Arbeidsinspectie (AI) in de regel het bevoegd gezag dat de vergunning ex. Wet Milieubeheer (Wm) verleent en de regionale en/of plaatselijke brandweer (in een aantal gevallen speelt ook de vergunningverlener Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren een beperkte rol). De partijen streven ernaar zoveel mogelijk samen te werken, maar behouden ieder hun eigen verantwoordelijkheid m.b.t. het toezichtsgebied en handhavingsbeleid.

De samenwerking is geen vrijblijvende keuze. De partijen hebben weliswaar ieder een eigen aandachtsgebied (zo houdt de AI zich bezig met de arbeidsveiligheid, het bevoegd gezag met de externe en de milieuveiligheid en de brandweer met het bestrijden van rampen en zware ongevallen), maar komen wanneer wordt gekeken naar mogelijke achterliggende oorzaken onvermijdelijk bij gemeenschappelijke oorzaken uit en dus bij overlappende preventieve systemen en maatregelen. Een goed onderling overleg en afstemming van activiteiten en voornemens is daarom noodzakelijk en is in het BRZO 1999 vastgelegd. De Arbeidsinspectie streeft deze samenwerking, gezien de meerwaarde ervan, nadrukkelijk na. Deze nota beoogt niets daaraan af te doen, maar geeft slechts invulling aan de eigen rol en verantwoordelijkheid van de Arbeidsinspectie t.a.v. de handhaving.

Het BRZO is (mede) gebaseerd op de Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet), artikel 6. De handhaving van de krachtens het BRZO gestelde bepalingen door de AI geschiedt dan ook conform hetgeen daarover in de Arbowet is bepaald. Het is gebruikelijk dat handhaving van de

Arbeidsomstandighedenwet geschiedt volgens een geautoriseerd handhavingsbeleid. Met deze nota wordt daarin voorzien.

2. Wettelijke grondslag

Het BRZO 1999 vormt de implementatie van de Richtlijn 96/82/EG van de Raad van de EU van 9 december 1996 (PbEG L 10; Seveso II richtlijn) en is gebaseerd op:

- de artikelen 8.5, 8.22 derde lid, 8.44, 19.3 eerste lid en 21.8 van de Wet Milieubeheer (Wm);
- artikel 6 van de Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet);
- artikel 13 van de Brandweerwet 1985 en
- de artikelen 2c, 25a en 25b van de Wet rampen en zware ongevallen.

De Arbeidsinspectie concentreert zich op arbeidsveiligheidsaspecten, ook wel aangeduid met de term 'interne veiligheid' als onderscheid met de 'externe veiligheid'. Vele onderwerpen betreffen echter niet alleen zaken die voor de AI van belang zijn, maar raken tevens het toezichts- en handhavingsgebied van de andere betrokken diensten. Zo is een goed werkend veiligheidsbeheerssysteem voor alle diensten van belang. De wijze waarop tekortkomingen moeten worden weggenomen is daarom in beginsel voor alle diensten van belang en overleg met de vergunningverlener en brandweer is daarom noodzakelijk. Uitgangspunt van de BRZO regelgeving is: iedere dienst heeft en behoudt de eigen verantwoordelijkheid m.b.t. de toezichts- en handhavingstaak, overlegt met en/of informeert de anderen over alle (BRZO) activiteiten, zodat de acties in de richting van het bedrijf altijd afgestemd zijn.

3. Bestuursrecht vs strafrecht

Bij de introductie van het systeem van de bestuurlijke boete in de Arbowet is de sanctionering van het overgrote deel van de bepalingen uit de Arbowet en het Arbobesluit d.m.v.

deze bestuurlijke boete geregeld. Een aantal artikelen zijn echter onder het strafrechtelijke sanctioneringssysteem blijven vallen, waaronder artikel 6 Arbowet. Het niet naleven van het bepaalde bij of krachtens dat artikel is dus een overtreding (of een misdrijf). De tekst van artikel 6 Arbowet is opgenomen in bijlage 1. Verder is in artikel 33 lid 4 Arbowet bepaald dat terzake van bij of krachtens deze wet strafbaar gestelde zaken geen boete kan worden opgelegd. E.e.a. betekent dat in bedrijven die onder de werkingssfeer van het BRZO 1999 vallen geen bestuurlijke boetes gegeven kunnen worden wanneer het overtreedingen betreft ten gevolge waarvan zware ongevallen met gevaarlijke stoffen zouden kunnen optreden.

Nu zijn er veel situaties denkbaar waarin een bedrijf niet voldoet aan expliciet in de Arbowet, Arbobesluit of Arboregeling vastgelegde voorschriften. In dit soort situaties dient het volgende onderscheid te worden gemaakt:

- Alle zaken die te maken hebben met het beheerssysteem dat het bedrijf onderhoudt ter voorkoming of beperking van zware ongevallen met gevaarlijke stoffen worden strafrechtelijk afgedaan. D.w.z. dat een waarschuwing gebaseerd op artikel 6, eerste lid, eventueel gevolgd door een Proces Verbaal (PV) of het direct opmaken van een PV (voor de ernstig beboetbare of direct beboetbare feiten) het standaard-handhavingstraject is. Dit in tegenstelling met bedrijven die niet onder de werkingssfeer van het BRZO vallen, waar voor dezelfde overtreding een boete wordt opgelegd.
- Alleen situaties die niet of slechts zeer moeilijk met zware ongevallen (met gevaarlijke stoffen) in verband zijn te brengen dienen via de bestuursrechtelijke weg te worden aangepakt.

Om stagnatie van het BRZO-werk te voorkomen kunnen geconstateerde overtredingen die bestuursrechtelijk zouden moeten worden afgedaan

door de MHC-inspecteur ter afdoening worden doorgegeven aan collega arbo-inspecteurs. Als een MHC-inspecteur echter een ernstig beoetbaar feit tegenkomt waarbij ernstig gevaar dreigt, dan zal hij/zij toch het werk meteen (preventief) moeten stilleggen. Eventueel kan de MHC-inspecteur de oplegging van de bij het ernstig beoetbaar feit behorende boete aan een collega inspecteur overdragen. Bij vaststelling van een direct beoetbaar feit zal de MHC specialist ook direct een boete op moeten leggen en kan hij/zij dit niet zonder meer aan een collega arbo-inspecteur overdragen, aangezien dit afbreuk zou doen aan het algemene handhavingsbeleid van de Arboret 1998.

Inrichtingen vallende onder de BRZO regelgeving worden administratief goed gescheiden van de overige bedrijven, om te voorkomen dat bepaalde overtredingen door de ene inspecteur (in het kader van project x) met boete-oplegging wordt aangepakt en door een MHC inspecteur via het strafrecht.

4. De in het BRZO 1999 strafbaar gestelde artikelen

In het Besluit van 1 juni 2001 tot wijziging van het BRZO 1999 (Staatsblad 2001, 271) is vermeld welke artikelen uit het BRZO 1999 als strafbare feiten zijn aangewezen¹. Dat zijn:

5. Het handhavingsbeleid van de Arbeidsinspectie m.b.t. het BRZO 1999

5.1 Voorschriften en aanbevelingen

In het BRZO 1999 zijn voorschriften opgenomen. Daarbij onderscheiden we concrete voorschriften (voorbeeld: er moet een stoffenlijst zijn) en niet concrete voorschriften (voorbeeld: significante wijzigingen moet worden gemeld, waarbij het woord significant niet nader is ingevuld).

In het Rapport Informatie-eisen BRZO (RIB; Commissie Preventie van Rampen (CPR), nr. 20) is ook een aantal voorschriften opgenomen. Op het RIB kan echter niet gehandhaafd worden, het is slechts een richtinggevend interpretatie van de wet. In het rapport 'Guidelines on a major accident prevention policy and safety management system, as required by council directive 96/82/EC (Seveso II)' van het Institute for systems informatics and safety van de Europese Commissie (EUR 18123 EN) zijn eveneens voorschriften en aanbevelingen opgenomen, waarop niet gehandhaafd kan worden.

5.2 Handhaving op niet naleving van voorschriften (zie ook bijlage 2)

- Het niet voldoen aan een concreet voorschrift uit het BRZO 1999 is een overtreding. Deze wordt in beginsel afgehandeld d.m.v. een waarschuwingsbrief, zonodig gevolgd door een PV of direct door een PV.
- Het niet voldoen aan een niet concreet voorschrift uit het BRZO 1999 is niet objectief vast te stellen, bij afwezigheid van criteria daarvoor. Bijvoorbeeld is niet aangegeven wat precies onder een significante wijziging moet worden verstaan. Indien de inspecteur meent dat niet aan het (niet concrete) voorschrift wordt voldaan, zal wegnemen van de overtreding gerealiseerd moeten worden d.m.v. het stellen van een eis. Door het bedrijf eerst van dat voornemen op de hoogte te stellen (kennisgeving m.b.t. het stellen van een eis) is er conform de Algemene Wet Bestuursrecht gelegenheid de in de eis vast te leggen criteria in bespreking te brengen.
- Een aantal situaties kan door de AI als zo ernstig beoordeeld worden dat ze op zich reeds voldoende zijn voor stillegging (en PV). Er moet dan wél sprake zijn van ernstig gevaar voor personen (Arboret, artikel 28). In het verleden werden dat de ernstige over-

Artikel	Betreft
3, lid 2	Overleg tussen werkgever en drijver en gezamenlijke uitvoering van de BRZO regels.
5, lid 1 t/m 4	Alle maatregelen die de drijver moet treffen. Het voorhanden zijn van een PBZO document. Invoering van een VBS, waarin de elementen uit bijlage II aan de orde komen. Beoordeling en aanpassing van beleid en VBS bij wijzigingen.
6, lid 1	Kennisgeving m.b.t. significante wijzigingen en sluiting.
7, lid 3	Uitwisseling van gegevens met andere 'domino-bedrijven'.
9	Aanwezigheid van een actueel VR binnen de inrichting.
13, lid 2 en 3	Voor de ingebruikname van installaties: complementering van het VR met voornamelijk informatie m.b.t. interne veiligheid. Voor een verandering wordt aangebracht: complementering van het VR met de informatie m.b.t. de betreffende onderdelen.
14, lid 1 en 2	Evaluatie van het VR ten minste 1 x / 5 jaar en opsturen van het bijgewerkte VR aan BG. Een nieuw VR, indien nieuwe feiten, nieuwe kennis en/of nieuwe ontwikkelingen aan de orde zijn, op eigen initiatief of op verzoek van het BG.
16, lid 4	De drijver stuurt aanvullende VR informatie op binnen een termijn van 6 weken na het verzoek daartoe ontvangen te hebben.
17	Stukken (aanvraag, VR, revisie VR) worden in 7-voud ingediend. Meer op verzoek.
21, lid 1	Een bijgewerkte stoffenlijst, die door een ieder kan worden ingezien.
22, lid 1, 2 en 3	Het opstellen van een intern noodplan, dat de gegevens bedoeld in bijlage IV bevat. Evaluatie, beproeving en wijziging van het interne noodplan min. 1x / 3 jaar. Betrekken van de OR bij opstellen en wijzigen van het interne noodplan.
23	Stilleggen van bedrijfsvoering door drijver bij onvoldoende maatregelen.
26, lid 1	Kennisgeving en de eisen waaraan deze moet voldoen.
27, lid 1 en 3	Opstellen PBZO document voor 19 juli 2000. Opstellen stoffenlijst voor 19 oktober 1999.
28, lid 1, 2, 4	Indieningstijdstip VR en revisies daarvan.
29	Melding van zware ongevallen aan AI.

¹ Artikel 10 BRZO is op dit moment niet als strafbaar feit aangewezen. Getracht wordt om artikel 10 BRZO via Beleid/WBJA in art. 25, 2e lid, BRZO op te laten nemen, zodat strafrechtelijke sancties hierop mogelijk worden.

treddingen genoemd. De ernstige overtredingen, vermeld in het vervallen publicatieblad P 185, worden nu (in niet BRZO gerelateerde situaties) ernstig beboetbare feiten genoemd (zie bijlage 3, behorend bij beleidsregel 33 Arboret) en worden gehandhaafd met als basis artikel 28 van de Arboret. In BRZO gerelateerde situaties worden deze overtredingen, zoals gesteld niet bestuursrechtelijk, maar strafrechtelijk aangepakt op basis van artikel 6 van de Arboret. Een lijst van ernstige overtredingen kan de 'bewijsvoering' van het terecht toegepast hebben van het instrument stillegging aanzienlijk vergemakkelijken. Vandaar dat een lijst van ernstige overtredingen is bijgevoegd. Zie bijlage 3.

5.3 Het kenbaar maken van overtredingen

Overtredingen dienen in principe onmiddellijk na constatering daarvan aan de werkgever te worden gemeld en vervolgens dient aangegeven te worden op welke wijze de overtredingen zullen worden opgeheven en welk handhavingstraject daarbij gevolgd gaat worden.

In veel gevallen zal, uit praktische overwegingen, het bovenstaande plaatsvinden na afloop van een inspectie of een VR beoordeling. In sommige gevallen kan de aanpak van geconstateerde overtredingen hierop niet wachten en zullen onmiddellijk acties ondernomen moeten worden. Hiermee moet dan ook niet gewacht worden.

Ook met betrekking tot de afstemming met het bevoegd gezag en de brandweer over de te nemen maatregelen geldt dat voortvarend optreden noodzakelijk is. Dit in verband met de geloofwaardigheid van de termijn die in een eis wordt gehanteerd.

5.4 Concrete uitwerking handhavingbeleid BRZO 1999

5.4.1 De kennisgeving

Wanneer er geen kennisgeving is ingediend wordt d.m.v. een aanschrijving het bevoegd gezag hierop gewezen. Wanneer er binnen 4 weken geen reactie is verkregen wordt er richting bedrijf een handhavingsactie gestart d.m.v. een waarschuwing met een termijn van 6 weken. Zonodig volgt daarna een PV. Dit geldt niet alleen voor 1e kennisgevingen, maar ook

voor kennisgevingen van wijzigingen. Handhaving dient in dit geval overigens alleen te geschieden bij belangrijke wijzigingen.

Wanneer de kennisgeving niet op tijd of veel te laat is ingediend wordt alleen het bevoegd gezag hierop aangesproken.

Wanneer de kennisgeving onvolledig is wordt het bevoegd gezag aangeschreven en wordt aangegeven welke gegevens ontbreken. Wanneer er binnen 4 weken geen reactie is verkregen wordt er richting bedrijf een handhavingsactie gestart d.m.v. een waarschuwing (aanleveren ontbrekende gegevens; termijn 6 weken). Zonodig volgt daarna een PV.

5.4.2 Het VR

Wanneer er geen VR is ingeleverd wordt een handhavingsactie naar het bedrijf in gang gezet d.m.v. een waarschuwingsbrief (aanleveren VR binnen bepaalde termijn). Zonodig volgt een PV.

Wanneer het VR onvolledig is wordt, door tussenkomst van het bevoegd gezag, binnen een termijn van 8 weken het bedrijf verzocht om binnen 6 weken aanvullende gegevens te verstrekken. Artikel 16, lid 4 BRZO geeft aan hoe gehandeld dient te worden. (Overigens kan artikel 16 niet worden gebruikt om het ontbreken van onderdelen van het VR strafrechtelijk te sanctioneren. Getracht wordt artikel 10 BRZO te laten opnemen in artikel 25, lid 2, opdat dit alsnog mogelijk wordt).

Wanneer het VR onjuist blijkt te zijn (vast te stellen in een beoordelingsinspectie) kan er (wanneer het bovenstaande is gerealiseerd) gekozen worden voor een waarschuwing, zonodig gevolgd door een PV, of voor het stellen van een eis, zonodig gevolgd door een PV, afhankelijk van of het hier een concreet of een niet-concreet voorschrift betreft.

Wanneer onderdelen van het VR niet actueel blijken te zijn kan er gekozen worden voor een waarschuwing, zonodig gevolgd door een PV, of voor het stellen van een eis, zonodig gevolgd door een PV, afhankelijk van of het hier een concreet of een niet-concreet voorschrift betreft.

5.4.3 Het VBS/ de risicobeoordeling

Wanneer een gevaar niet is geïdentificeerd: geven van waarschuwing, zonodig gevolgd door PV.

Wanneer een gevaar niet of onvoldoende is beoordeeld: stellen eis, zonodig gevolgd door PV.

Wanneer de beoordelingsmethode niet adequaat is: stellen eis, zonodig gevolgd door PV.

Wanneer de scenario's van onvoldoende kwaliteit zijn: stellen eis, zonodig gevolgd door PV.

Wanneer het Veiligheidsbeheerssysteem (VBS) onvoldoende van kwaliteit is: stellen eis, zonodig gevolgd door PV.

5.4.4 Stoffenlijst

Wanneer er geen (actuele) stoffenlijst aanwezig is wordt een waarschuwing gegeven (aanleveren stoffenlijst binnen bepaalde termijn), zonodig gevolgd door een PV.

5.4.5 Bedrijfsnoodplan

Wanneer er geen bedrijfsnoodplan aanwezig is wordt een waarschuwing gegeven (opstellen bedrijfsnoodplan binnen bepaalde termijn), zonodig gevolgd door een PV.

Bijlage 1

Artikel 6 van de Arbeidsomstandighedenwet luidt als volgt:

1. De werkgever neemt bij het voeren van het arbeidsomstandighedenbeleid de maatregelen die nodig zijn ter voorkoming en beperking van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken en de gevolgen daarvan voor de veiligheid en de gezondheid van de in het bedrijf, de inrichting, of een deel daarvan werkzame werknemers. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld met betrekking tot:
 - a) de categorieën van bedrijven, inrichtingen of delen daarvan ten aanzien waarvan de werkgever die maatregelen neemt;
 - b) de gegevens die de werkgever met betrekking tot de bedrijven, inrichtingen of delen daarvan, bedoeld onder a, op schrift stelt of verstrekt aan een daartoe aangewezen ambtenaar als bedoeld in artikel 24 of aan werknemers, andere personen en diensten als bedoeld in artikel 14;
 - c) de maatregelen die de werkgever neemt ten aanzien van de bedrijven, inrichtingen of delen daarvan, bedoeld onder a;
 - d) het tijdstip waarop en de frequen-

tie waarmee wordt voldaan aan de verplichtingen, bedoeld onder b en c; e) een verbod op de exploitatie van het bedrijf, de inrichting of een deel daarvan, indien niet of niet voldoende is voldaan aan een of meer verplichtingen krachtens dit artikel; f) het toezicht op de naleving van het bij of krachtens dit artikel bepaalde.

2. Onze Minister kan een bedrijf of een inrichting of een deel daarvan afzonderlijk aanwijzen ten aanzien waarvan op de werkgever een of meer van de verplichtingen bedoeld in of krachtens het eerste lid rusten indien zich in verband met de aanwezigheid van gevaarlijke stoffen bijzondere gevaren kunnen voordoen voor de veiligheid en de gezondheid van de daarin werkzame werknemers. Bij de aanwijzing wordt bepaald op welk tijdstip aan de betreffende verplichtingen moet zijn voldaan. De werking van de aanwijzing wordt opgeschort totdat de beroepstermijn is verstreken of, indien beroep is ingesteld, op het beroep is beslist.

3. Het niet naleven van de eerste volzin van het eerste lid is een overtreding. Voorzover het niet naleven van de bij of krachtens het eerste lid gestelde regels is aangewezen als een strafbaar feit, is dat feit een overtreding.

Bijlage 2

Aanpak van overtredingen BRZO regelgeving

- Het niet voldoen aan een concreet voorschrift uit het BRZO 1999
- Aanpak: Waarschuwing → PV of direct PV
- Het niet voldoen aan een niet-concreet voorschrift in het BRZO 1999
- Aanpak: Eis → PV
- De aanwezigheid van een situatie die als een ernstige overtreding wordt beschouwd
- Aanpak: Stillegging en PV

Bijlage 3

Lijst van ernstige overtredingen

1. Het bedrijven van processen terwijl de voor de beveiliging daarvan noodzakelijke apparatuur (strippers, fakelsystemen, gasdetectoren, brandalarm- en -blussystemen) niet bedrijfsvaardig is.
2. Het in bedrijf hebben van gevaarlijke apparatuur, waaraan wijzigingen zijn uitgevoerd, die niet in overeenstemming zijn met het ontwerp van de apparatuur, en die de veiligheid in gevaar brengen.
3. Het in bedrijf houden van apparatuur, waarin zich gevaarlijke stoffen bevinden, terwijl die apparatuur ernstige gebreken vertoont.
4. Het openen van vaten of leidingsystemen, waarin zich gevaarlijke stoffen bevinden dan wel overdruk, zonder dat door middel van afsluiten of afblinden zeker is gesteld, dat bij openen geen gevaar ontstaat.
5. Het niet beschikbaar stellen of het niet gebruiken van persoonlijke beschermingsmiddelen, wanneer dat een vereiste is vanwege de risico's, omdat er geen machinebeveiligingen, instrumentele beveiligingen of technisch-organisatorische maatregelen kunnen worden toegepast.
6. Het in afwezigheid van een adequaat beheerssysteem overbruggen dan wel buiten werking stellen van noodzakelijke beveiligingen.
7. Het werken met explosieve of brandgevaarlijke stoffen, dampen en gassen, die met de omgevingslucht explosieve of brandgevaarlijke mengsels kunnen vormen, in de directe nabijheid van ontstekingsbronnen.
8. Het werken met ontstekingsbronnen in de nabijheid van houders of leidingen met explosieve of brandgevaarlijke stoffen, dampen en gassen zonder dat maatregelen genomen zijn om optredend brand- en explosiegevaar tegen te gaan.
9. Het werken met brandbare oplosmiddelen van de K-0 of K-1 klasse in de directe nabijheid van open vuur, warme/hete/gloeiende oppervlakken of elektrische apparatuur waarbij vonken vrijkomen, zonder dat maatregelen

genomen zijn om optredend explosiegevaar tegen te gaan.

10. Het werken met brandgevaarlijke stoffen in ruimten waarin de tweede vluchtweg ontbreekt, dan wel versperd is en waarbij reëel brandgevaar aanwezig is (In het geval van een calamiteit is het criterium bijvoorbeeld open vuur, of dat de loopafstand naar de enige uitgang te groot wordt geacht en/of onvoldoende snel is te bereiken.

11. Het betreden van ruimten waarin zich mogelijk gevaarlijke stoffen bevinden, zonder voorafgaand metingen te hebben verricht dan wel voorzieningen te hebben getroffen, zoals bijv. reddingsmiddelen, persoonlijke beschermingsmiddelen, veiligheids-wacht.