

Handhaving van het Brzo anno 2015: een bestuursrechtelijke en strafrechtelijke mix

mr. H.J. van den Noort en mr. M.C. Brans*

1. Inleiding

Recente onderzoeken naar de uitvoering van het Besluit risico's zware ongevallen 1999 ('Brzo') laten zien dat de kwaliteit van het toezicht op het Brzo de afgelopen jaren fors is verbeterd, maar dat dringend behoefte bestaat aan uniformering van de gezamenlijke handhavingstrategie en het beter op elkaar te laten aansluiten van het bestuursrecht en het strafrecht.¹ De LAT RB, inmiddels opgevolgd door het Brzo+, heeft handhaving daarom als één van de belangrijkste thema's opgepakt. Daarbij heeft de LAT RB de mogelijkheden van uniforme werkwijzen en procedures voor de gezamenlijke handhaving van het Brzo onderzocht. Aanbevelingen hierover zijn meegenomen in de in 2013 in werking getreden Landelijke Handhavingstrategie Brzo 1999 waarmee is beoogd dat overtredingen van het Brzo *altijd* door handhaving worden gevolgd en voor gelijksoortige overtredingen dezelfde sanctiemiddelen worden toegepast.

Belangrijk uitgangspunt van uniforme handhaving is het delen van kennis tussen de handhavende instanties. Ter facilitering van informatiedeling is zeer recent de Inspectieview Milieu ('IvM') 'live' gegaan, een virtueel dossier waarin inspecteurs informatie over inspectieobjecten kunnen raadplegen. Deze informatie is voor toezichthouders en handhavers toegankelijk via een beveiligde website. De informatie, zoals de resultaten van inspecties, is afkomstig van de inspectiediensten die hun data hiervoor beschikbaar stellen. Inspectie Leefomgeving en Transport, Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, DCMR Milieudienst Rijnmond en Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid hebben in november 2013 de Aansluitovereenkomst bij de Inspectieview Milieu ondertekend en kunnen nu daadwerkelijk informatie digitaal met elkaar uitwisselen. Ook het Openbaar Ministerie en de politie staan op de nominatie om zich aan te sluiten. IvM moet geautoriseerde gebruikers een geïntegreerd beeld van de beschikbare informatie over een inspectieobject (bedrijf, persoon of inrichting) geven en over het nalevingsgedrag op basis van de deelnemende bronnen. Verwezen wordt naar de heldere animaties op <http://www.informatieuitwisselingmilieu.nl>.

Zowel in de Landelijke Handhavingstrategie als in het IvM is meer uniforme handhaving en daarmee onder andere betere afstemming en uitwisseling van informatie beoogd. Tegen deze achtergrond is dit artikel geschreven. In hoofdstuk 2 wordt het wettelijk kader van de relevante wet- en regelgeving uiteengezet. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 nader ingegaan op de inspectie en het toezicht op de naleving

van de relevante bepalingen. Wij beperken ons daarbij tot de traditionele vorm van toezicht: verticaal toezicht (de 'top-down'-benadering). Wel wordt momenteel nagedacht over het invoeren van een vorm van horizontaal toezicht voor risicovolle bedrijven, waarbij bedrijven meer zelfregulerend optreden en nauwer met de toezichthouders samenwerken. Hoofdstuk 4 bevat een uiteenzetting over de bestuursrechtelijke handhaving waarna in hoofdstuk 5 de strafrechtelijke handhaving beschreven staat. In hoofdstuk 6 wordt de openbaarmaking van Brzo-stukken uiteengezet. Tot slot bevat hoofdstuk 7 een conclusie.

2. Wettelijk kader

2.1 EU: Seveso-richtlijnen

Een chemische ramp in het stadje Seveso in Noord-Italië is voor de Europese Gemeenschap aanleiding geweest om wetgeving te maken teneinde mens en milieu beter tegen de gevaren van zware industriële ongevallen te beschermen. Dit heeft geleid tot de Seveso I-richtlijn.³ Bedrijven met gevaarlijke stoffen die boven een bepaalde drempelhoeveelheid komen, moeten op grond van de Seveso I-richtlijn aan bepaalde voorschriften voldoen om zware ongevallen te voorkomen (preventief) en de gevolgen daarvan voor mens en milieu te beperken (repressief).⁴ Om het toepas-

* Hansje van den Noort is gespecialiseerd in het strafrecht. Marloes Brans is gespecialiseerd in het milieurecht en ruimtelijk ordeningsrecht. Beiden zijn werkzaam bij het kantoor Houthoff Buruma.

1. P. 4 e.v. Landelijke Handhavingstrategie Brzo 1999.
2. De LAT RB (Risicobeheersing Bedrijven) was een samenwerkingsverband van onder andere alle bij risicovolle bedrijven betrokken bevoegde gezagen en diensten ter verbetering van de Brzo-samenwerking. De activiteiten van de LAT RB zijn op 1 januari 2014 overgenomen door Brzo+, waarmee een landelijke overlegstructuur in het leven is geroepen voor samenwerking op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Voor meer informatie over Brzo+ zie de website: brzoplus.nl. Overigens werkt ook een groot deel van de risicovolle bedrijven samen bij het naar een hoger niveau brengen van de veiligheidsprestaties, namelijk in 'Veiligheid Voorop', een initiatief van verschillende brancheorganisaties.
3. Richtlijn 82/501/EEG van de Raad van 24/06/1982 inzake de risico's van zware ongevallen bij bepaalde industriële activiteiten. Zie voor meer informatie over de Seveso-richtlijnen de website ec.europa.eu/environment/seveso/.
4. Zie huidige art. 5 Seveso II-richtlijn.

singsbereik van de richtlijn te vergroten en beter aan te sluiten bij nieuwe gedachten over risicobeheersing is de Seveso I-richtlijn in 1996 opgevolgd door de Seveso II-richtlijn.⁵ De belangrijkste wijziging in de Seveso II-richtlijn ten opzichte van de eerste richtlijn is dat ter beheersing van risico's, naast technische maatregelen, ook organisatorische maatregelen moeten worden genomen. Veel van de verplichtingen en instrumenten uit de richtlijn zijn nagenoeg één op één in de Nederlandse implementatiewet- en regelgeving overgenomen, zoals het hierna te bespreken preventiebeleid voor zware ongevallen (art. 7 richtlijn), het veiligheidsrapport (art. 9 richtlijn), het noodplan (art. 11 richtlijn) en het exploitatieverbod (art. 17 richtlijn) (in § 3.1). De reikwijdte van de Seveso II-richtlijn is na inwerkingtreding nog een aantal keer verruimd, onder andere vanwege de vuurwerkramp in Enschede (in verband met explosieven).

Op dit moment staat Europa aan de vooravond van een nieuwe Seveso richtlijn, de Seveso III-richtlijn.⁶ Deze zal op 1 juni 2015 in Nederland moeten zijn geïmplementeerd. De Seveso III-richtlijn kent de volgende belangrijkste wijzigingen:⁷

- De indeling van de stoffen zal plaatsvinden conform de CLP-Verordening ('*Classification, Labelling and Packaging*') (bijlage 1). Mogelijk leidt dit ertoe dat bepaalde inrichtingen straks wel en andere niet meer onder het bereik van de richtlijn zullen vallen, dan wel 'lichte' Brzo-bedrijven of 'zware' Brzo-bedrijven zullen worden.⁸ In overgangsrecht is niet voorzien, zodat de inrichtingen op 1 juni 2015 onmiddellijk aan de nieuwe wet- en regelgeving moeten voldoen.
- De lidstaten moeten ervoor zorg dragen dat de informatie van bijlage V van de richtlijn *permanent* voor de bevolking beschikbaar is, onder meer elektronisch (art. 14 lid 1). Het gaat hier onder andere om een begrijpelijke toelichting op de activiteiten van een inrichting en de gewone benaming van relevante gevaarlijke stoffen. Het ligt voor de hand dat de verplichting van de veiligheidsregio om de bevolking te informeren, geregeld in het Besluit informatie inzake rampen en crises, op dit punt wordt uitgebreid.⁹
- Voorts zijn de regels op het gebied van inspraak en participatie uitgebreid. Het publiek moet in een vroegtijdig stadium via bekendmakingen op de hoogte worden gebracht van besluiten die een inrichting raken (ruimtelijke besluiten en vergunningen). Ook moeten relevante onderzoeken en rapporten ter beschikking worden gesteld (art. 15 leden 2-4). Met opmerkingen en meningen dient in de besluitvorming 'passend' rekening te worden gehouden. Op het eerste gezicht lijken de Wet ruimtelijke ordening en Wet algemene bepalingen omgevingsrecht in dit verband voldoende waarborgen te bieden.
- Besluitvorming omtrent inrichtingen moet aan een rechter kunnen worden voorgelegd (art. 23 richtlijn). Ook hierin lijkt de Nederlandse wetgeving al te voorzien; alle besluiten staan open voor bestuursrechtelijk bezwaar, beroep en/of hoger beroep.
- De regels rondom inspecties worden uitgebreid en zijn strenger geworden (art. 20 richtlijn). Zo moet iedere lidstaat op nationaal, regionaal of lokaal niveau een inspectieplan opstellen. Laagdrempelige inrichtingen worden met tussenpozen van niet langer dan drie

jaar bezocht, voor hoogdrempelige inrichtingen is dit één jaar. Daarnaast worden onder andere bij ernstige klachten en 'bijna ongevallen' 'niet routinematige inspecties' uitgevoerd. Binnen vier maanden na iedere inspectie deelt het bevoegd gezag zijn bevindingen mee aan de inrichting, alsmede welke acties moeten worden ondernomen. Het bevoegd gezag draagt er indien van toepassing zorg voor dat de inrichting binnen een redelijke termijn maatregelen onderneemt (gedogen is dus geen optie). Bij niet-naleving van de verplichtingen uit de richtlijn wordt binnen zes maanden een nieuwe inspectie verricht. Inspecties worden zoveel mogelijk gecoördineerd met inspecties die verplicht zijn op grond van andere Unie-wetgeving (gedacht kan worden aan inspecties van IPPC-inrichtingen op grond van de Richtlijn inzake industriële emissies¹⁰).¹¹

2.2 NL: Brzo

De Seveso-II richtlijn is in Nederland geïmplementeerd in het Brzo, de Arbeidsomstandighedenwet (§ 2.3), de Wet milieubeheer (§ 2.4), de Wet veiligheidsregio's, het Besluit informatie inzake rampen en crises (beide § 2.5) en het Besluit externe veiligheid inrichtingen. Het Brzo heeft een centrale functie bij de uitvoering van de verplichtingen op grond van de Seveso-II richtlijn en bevat een geïntegreerd wettelijk kader op het gebied van arbeidsveiligheid, milieu (incl. externe veiligheid) en calamiteitenbestrijding. Het Brzo en de onderliggende regelgeving vinden hun oorsprong in vier verschillende wetten: de Wet algemene bepalingen omgevingswet, de Arbeidsomstandighedenwet, de Wet rampen en zware ongevallen en de Wet veiligheidsregio's. Hiermee is het Brzo een voorbeeld van coördinatiewetgeving.

5. Richtlijn 96/82/EG betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken.
6. Richtlijn 2012/18/EU betreffende de beheersing van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken, houdende wijziging en vervolgens intrekking van Richtlijn 96/82/EG van de Raad.
7. Voor een goed overzicht van de belangrijkste wijzigingen met de Seveso III-richtlijn en de gevolgen voor de Nederlandse praktijk, zie A. van Rossem, 'De Seveso III Richtlijn; deel drie in de strijd tegen zware industriële ongevallen', *NTER* 2012/8.
8. Er is een rekentool beschikbaar waarmee kan worden beoordeeld of een inrichting onder de reikwijdte van de Seveso III-richtlijn valt, zie <http://www.sncia.be/seveso/input.aspx>.
9. Zie voor een toelichting op de huidige verplichting Van Rossem, p. 8/9.
10. Richtlijn 2010/75 van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging).
11. Inhoudelijk wordt de formulering van de Veiligheidsbeheersysteem elementen in de Seveso III-richtlijn iets gewijzigd ten opzichte van die in de Seveso II-richtlijn. De verwachting bestaat echter dat dit inhoudelijk niet tot een andere toepassing zal leiden. Wel wordt nagedacht over een systeem waarbij toetsing aan de Veiligheidsbeheersysteem elementen gebeurt aan de hand van zogenaamde performance indicatoren, teneinde de prestaties van bedrijven beter met elkaar te vergelijken.

Het Brzo legt verplichtingen op aan de meest risicovolle bedrijven van Nederland, waarvan er in totaal ongeveer 400 zijn. Bedrijven als Chemie-Pack, Odfjell en Shell, die vanwege calamiteiten uitgebreid in het nieuws zijn gekomen, zijn zogenoemde ‘Brzo-bedrijven’. Meer specifiek is het Brzo van toepassing op (1) inrichtingen in de zin van art. 1.1 lid 3 Wet milieubeheer (‘Wm’) (met bepaalde milieubelastende activiteiten), waar (2) een bepaalde hoeveelheid gevaarlijke stoffen aanwezig is dat de (lage) drempelhoeveelheden¹² van bijlage I bij het Brzo overschrijdt.¹³ Voor het bepalen van de in een inrichting aanwezige hoeveelheid gevaarlijke stoffen wordt uitgegaan van de *maximaal* vergunde hoeveelheid gevaarlijke stoffen op grond van de omgevings(milieu)vergunning (waarover in § 2.4.2 meer).

De belangrijkste verplichting voor bedrijven op grond van het Brzo is de zorgplicht van art. 5. Deze gelast bedrijven om alle maatregelen te treffen ‘die nodig zijn om zware ongevallen te voorkomen en de gevolgen daarvan voor mens en milieu te beperken’. De inhoud van deze verplichting wordt nader ingekleurd door art. 5 lid 2-4.¹⁴ Op basis hiervan is een inrichting gehouden om (a) een Pbzo (Preventie beleid zware ongevallen) op te stellen (lid 2) en (b) een VBS (Veiligheidsbeheersysteem) in te voeren (lid 3). Bedrijven die de hoge drempelwaarde¹⁵ van bijlage I overschrijden, zijn gehouden een – inhoudelijk zwaarder – VR (Veiligheidsrapport) op te stellen (art. 8). Een Pbzo en een VBS vormen onderdelen van een VR (art. 9). In het Pbzo zijn de algemene doelstellingen en beginselen beschreven van het beleid van het betreffende bedrijf op het gebied van de beheersing van de risico’s van zware ongevallen. Het Pbzo moet onder andere een beschrijving bevatten van de beginselen die ten grondslag liggen aan het VBS, teneinde de samenhang tussen het beleid en het VBS inzichtelijk te maken.¹⁶ Om het preventiebeleid te kunnen bepalen en uitvoeren moet een inrichting beschikken over een passende organisatorische structuur en een adequaat VBS.

De elementen die in een VBS aan de orde moeten komen zijn nader uitgewerkt in bijlage II bij het Brzo en betreffen: (a) de onderdelen van het algemene beheerssysteem, (b) de organisatie en de werknemers, (c) de identificatie en de beoordeling van de risico’s van zware ongevallen¹⁷, (d) de beheersing van de uitvoering (van procedures en instructies), (e) de wijze waarop wordt gehandeld bij wijziging, (f) de planning voor noodsituaties, (g) het toezicht op de prestaties en (h) audits en beoordelingen. Het is aan de inrichting om *aan te tonen* dat het Pbzo in combinatie met het VBS adequaat kan worden toegepast; de exploitant moet door middel van de beschrijvingen aantonen dat de relevante scenario’s zijn geïdentificeerd, dat de getroffen maatregelen en voorzieningen afdoende zijn en dat zij in samenhang met het ontwerp, constructie, exploitatie, onderhoud en dergelijke, een voldoende veilige en betrouwbare situatie opleveren, etc.¹⁸ Het VBS moet bovendien zodanig zijn ingericht dat bij een inspectie de werking ervan kan worden onderzocht. Op de website van Brzo+ zijn controlelijsten gepubliceerd met aandachtspunten die bedrijven beter op een inspectie moeten voorbereiden.¹⁹ De verschillende VBS-onderdelen zijn hierin vrij gedetailleerd in nadere thema’s uitgewerkt. Tijdens inspecties, zo is onze ervaring, worden deze lijsten door het inspectieteam ook daadwerkelijk gebruikt om de te inspecteren onderdelen te beoordelen. Ook de Publicatiereeks Ge-

vaarlijke Stoffen (‘PGS’) richtlijn nummer 6 (Aanwijzingen voor implementatie Brzo) is bedoeld om bedrijven te helpen bij het opstellen van een Pbzo en een VBS. Handhaving op grond van het Brzo gebeurt doorgaans omdat aan een of meerdere van de VBS-elementen niet wordt voldaan (zie nader § 4.6).

Het Brzo kent daarnaast diverse andere verplichtingen. Zo moet een Pbzo-bedrijf beschikken over een actuele stoffenlijst en veranderingen in de inrichting die vanuit het oogpunt van het Brzo relevant zijn, melden.²⁰ Voor VR-plichtige Brzo-bedrijven gelden additionele verplichtingen, zoals – als onderdeel van het VR – het opstellen van een intern noodplan.²¹ Verder geeft het Brzo bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handavings- en sanctiebevoegdheden en bevat het bepalingen over de openbaarmaking van stukken (op deze onderwerpen wordt in § 4 t/m 6 ingegaan).

2.3 Arbo-wet

De Arbeidsomstandighedenwet (‘Arbo-wet’) richt zich op de veiligheid en gezondheid van werknemers en geeft rechten en verplichtingen aan werknemers en werkgevers, waaronder een goed Arbo-beleid. Basis voor het te voeren Arbo-beleid is een door bedrijven op te stellen Risico-Inventarisatie en Evaluatie (‘RIE’) waarin de gevaren en risico-beperkende maatregelen worden beschreven (art. 5 Arbo-wet). Daarbij betreft de inrichting ook de maatregelen die nodig zijn ter voorkoming en beperking van zware ongevallen met gevaarlijke stoffen (art. 6 Arbo-wet). Dit artikel vormt tevens de koppeling met het Brzo. Het Arbeidsomstandighedenbesluit (‘Arbo-besluit’) geeft vervolgens aanvullende voorschriften over de te nemen maatregelen.²² Bedrijven die werken met een bepaalde hoeveelheid gevaarlijke stoffen moeten een Aanvullende Risico-Inventarisatie en Evaluatie (‘ARIE’) opstellen. Hierbij wordt uitgegaan van de hoeveelheid *aanwezige* stoffen en niet van de maximaal vergunde hoeveelheid gevaarlijke stoffen zoals bij het Brzo (zie § 2.2.2). De ‘ARIE-regeling’ is van toepassing op, onder andere, Pbzo-bedrijven die de drempelhoeveelheden

12. Bijlage I, deel 1 en 2, tweede kolom en deel 3.

13. Art. 4 jo. art. 1 (definities) en bijlage I Brzo.

14. Luinge 2014, (T&C Openbare Orde en Veiligheid), art. 5, aant.1 en Rb. Breda (sector strafrecht) 21 december 2012, ECLI:NL:RBBRE:2012:BY7000.

15. Bijlage I, deel 1 en 2, derde kolom en deel 3.

16. Art. 2 Regeling risico’s zware ongevallen (‘**Rrzo**’) werkt nader uit wat in een Pbzo moet worden beschreven.

17. Voor een nadere toelichting op het begrip ‘zwaar ongeval’, zie dr. mr. I.M. Koopmans, *De zorgplichten in art. 5 Besluit risico’s zware ongevallen (BRZO) 1999*, Tijdschrift voor Sanctierecht & Compliance, nr. 1 november 2011.

18. *Stb.* 1999, 234, Nota van toelichting, p. 49 (i.h.k.v. een VR).

19. Controlelijsten 5A ‘Aandachtspunten VBS – Initiële inspectie’ en 5B ‘Aandachtspunten VBS – Vervolginspectie’, te vinden op de website brzoplus.nl.

20. Art. 6 (melden) naar aanleiding waarvan het Pbzo en het VBS mogelijk moeten gewijzigd resp. herzien, en art. 21 (stoffenlijst).

21. In Bijlage III is vermeld welke onderdelen het VR tenminste moet bevatten.

22. Zie in het bijzonder hfd. 2 afd. 2.

van de Arbo-regelgeving overschrijden²³, maar geldt voor VR-bedrijven grotendeels niet.²⁴ De VR-bedrijven moeten via het VR al aan de vereisten onder de ARIE voldoen.

Inhoudelijk vertoont de ARIE-regeling grote overeenkomsten met de regeling voor Pbzo-bedrijven in het Brzo. Zo bestaat – naast een aanvullende risico-inventarisatie – de verplichting tot het opstellen van een Pbzo en, voor de uitvoering en de vaststelling van dat beleid, een VBS.²⁵ Aan een Pbzo en een VBS onder de ARIE-regeling worden inhoudelijk geen andere eisen gesteld dan aan die onder het Brzo.²⁶ Het opstellen en vaststellen van beide documenten (en het voldoen aan andere overlappende verplichtingen) kan zowel dienen om te voldoen aan de ARIE-verplichtingen als aan de Brzo-verplichtingen. Daarnaast moeten Pbzo-bedrijven indien de ARIE-regeling van toepassing is een intern noodplan opstellen²⁷ en aan naburige bedrijven gegevens verstrekken die noodzakelijk zijn voor de beoordeling van het risico voor de veiligheid van de werknemers in het naburige bedrijf of inrichting.²⁸ Voor VR-bedrijven geldt die verplichting op grond van het Brzo.

2.4 Wabo en Wm (milieu)

Waar de Arbo-wetgeving zich op de *interne* aspecten van een inrichting richt (namelijk werknemers), heeft milieuwetgeving betrekking op de *externe* werking van een inrichting (namelijk de omgeving). Diverse milieuwetten bevatten bepalingen die verband houden met het voorkomen van zware ongevallen, waarvan de belangrijkste de Wm en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht ('Wabo') zijn. Voor alle Brzo-bedrijven geldt dat zij, ter regulering van de externe milieu-effecten van hun bedrijfsvoering, een omgevings(milieu)vergunning op grond van de Wabo moeten hebben.²⁹ Zoals in paragraaf 2.2.2 is toegelicht is de in de omgevings(milieu)vergunning maximaal vergunde hoeveelheid gevaarlijke stoffen bepalend voor de kwalificatie van een bedrijf als Brzo-bedrijf. Deze hoeveelheden kunnen in de vergunningvoorschriften zijn vastgelegd, maar ook uit de bijbehorende aanvraag die onderdeel uitmaakt van de vergunning volgen. Verder moeten relevante wijzigingen in (onderdelen van) de inrichting worden doorgevoerd in het Pbzo en het VBS. Vice versa kan het nodig zijn om voor de implementatie van bepaalde maatregelen uit het VBS de omgevings(milieu)vergunning aan te passen.

Bij de beoordeling van een vergunningsaanvraag kijkt de omgevingsdienst³⁰ namens het bevoegd gezag, doorgaans gedeputeerde staten, samengevat naar de gevolgen van de aangevraagde activiteiten voor het milieu.³¹ Daarnaast kan een aanvraag ook op andere activiteiten betrekking hebben, zoals bouwen. Veiligheid als bedoeld in het Brzo is bij deze beoordeling geen toetsingsaspect, zodat het in de praktijk kan voorkomen dat een fabriek constructief in orde is bevonden, maar – zo blijkt pas in een later stadium – niet aan de veiligheidseisen voldoet dan wel dat vanuit die optiek beter voor een andere constructie gekozen had kunnen worden. Dit pleit er voor dat in een vroegtijdig stadium een meer geïntegreerde beoordeling inclusief veiligheid plaatsvindt en niet pas in de toezichtsfase. In de recent gepubliceerde Nota Modernisering omgevingsveiligheid³² heeft de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu het voornemen geuit om omgevingsveiligheid een plaats te geven in ruimtelijke vi-

sies en verordeningen en omgevingsdiensten en veiligheidsregio's daarbij te betrekken.

Tegelijkertijd is het ook niet zo dat bij de vergunningverlening helemaal geen aandacht aan het Brzo wordt besteed. Voor alle Brzo-bedrijven geldt dat zij 'Bevi-plichtig' zijn en de op grond daarvan toepasselijke externe veiligheidscontouren in de omgevings(milieu)vergunning moeten worden beoordeeld.³³ Uit de considerans bij een vergunning zal daarom blijken of sprake is van een Brzo-bedrijf. Als de vergunningverlener er van uit is gegaan dat het Brzo niet van toepassing is, mag een bedrijf er overigens niet op vertrouwen dat dat ook daadwerkelijk het geval is. De artikelen van het Brzo zijn rechtstreeks van toepassing, ongeacht wat daarover in de omgevings(milieu)vergunning is bepaald.³⁴ Voorts is het mogelijk dat bevoegde gezagen aan bedrijven die onder de drempelhoeveelheden van het Brzo blijven via vergunningvoorschriften alsnog 'Brzo-verplichtingen' opleggen, ook al is het Brzo niet rechtstreeks op hen van toepassing. Het daarbij gegeven argument is bijvoorbeeld dat vanwege de mate en hoeveelheid handelingen met gevaarlijke stoffen potentieel dezelfde gevaarlijke situatie kan ontstaan als wanneer de drempelhoeveelheden waren overschreden. Wij vragen ons evenwel af of het is toegestaan om

-
23. In de praktijk zal op een Pbzo-bedrijf ook de ARIE-regeling van toepassing zijn, omdat de drempelwaarden in de Arbo-wet lager liggen dan in het Brzo, maar dit is niet per definitie het geval.
 24. Art. 2.3b lid 1 sub a Arbo-besluit.
 25. Art. 2.5a en 2.5b Arbo-besluit.
 26. Bijlage I Arbeidsomstandighedenregeling en bijlage II Brzo.
 27. Art. 2.5c Arbo-besluit.
 28. Art. 2.5f Arbo-besluit.
 29. Art. 2.1 lid 1 sub e Wabo.
 30. Per 1 januari 2013 hebben de meeste bevoegde gezagen hun uitvoerende werkzaamheden ten aanzien van vergunningverlening en handhaving op het gebied van milieu overgedragen aan omgevingsdiensten. De uiteindelijke bevoegdheid tot vergunningverlening of handhaving blijft evenwel bij het bevoegd gezag rusten. Nederland heeft 29 omgevingsdiensten (OD's), ook wel regionale uitvoeringsdiensten (RUD's) genoemd, waarvan er voor de handhaving van het Brzo zes gespecialiseerde omgevingsdiensten zijn, namelijk: Brzo-RUD Groningen, Brzo-RUD Noorzeekanaalgebied, Brzo-OD Regio Nijmegen, Brzo-DCMR Milieudienst Rijnmond, Brzo-RUD Midden- en West-Brabant en Brzo-Rud Limburg-Zuid, zie ook de website omgevingsdienst.nl.
 31. Art. 2.14 Wabo.
 32. Nota Modernisering omgevingsveiligheid, Uitvoeringsprogramma 2015 - 2018, o.a. § 5.2 e.v., verstuurd aan de voorzitter van de Tweede Kamer bij brief van 18 december 2014, kenmerk: IENM/BSK-2014/268067.
 33. Bij een omgevings(milieu)vergunningaanvraag moet worden beoordeeld of aan de risicocontouren van het zogenaamde plaatsgebonden respectievelijk het groepsrisico wordt voldaan. Deze risicocontouren geven aan hoe groot de kans is dat één persoon respectievelijk een groep van personen overlijdt als gevolg van een zwaar ongeval, zie art. 2 lid 1 sub a jo. art. 4 lid 1 Besluit externe veiligheid inrichtingen.
 34. ABRvS 20 augustus 2014, *JOM* 2014/883.

via de omweg van de omgevings(milieu)vergunning alsnog een VBS verplicht te stellen.

Onderwerpen die bij een omgevings(milieu)vergunning-aanvraag ook worden beoordeeld, zijn externe veiligheid en de PGS-normen. Het al genoemde Bevi implementeert een deel van de Seveso II-richtlijn en verplicht Brzo-bedrijven om aan te tonen dat zij op voldoende afstand van (beperkt) kwetsbare objecten zijn gelegen. De PGS-normen, opvolger van de voormalige CPR-richtlijnen, geven een handreiking op het gebied van het vervoer, het gebruik, de productie en de opslag van gevaarlijke stoffen.³⁵ Omdat het een handreiking opgenomen in 'informatiedocumenten' betreft moeten deze normen, teneinde ze (effectief) te kunnen afdwingen, in de omgevings(milieu)vergunning worden opgenomen.³⁶ De afgelopen jaren is veel te doen geweest om de PGS-normering, met name PGS15 (Opslag van verpakte gevaarlijke stoffen) en PGS29 (Vloeiende aardolieproducten: bovengrondse opslag in cilindrische installaties). Veel bedrijven bleken niet aan de PGS-normen te voldoen, ook omdat de bevoegde gezagen hier tot enkele jaren terug weinig aandacht aan besteedden. Daarbij heeft toepassing in de praktijk soms tot grote (technische) discussie geleid tussen de bevoegde gezagen en bedrijven. Inmiddels lijkt de grootste commotie voorbij en is een enorme inhaalslag gemaakt.³⁷

De Wabo en delen van de Wm gaan in beginsel in 2018, samen met tientallen andere wetten op het gebied van de 'fysieke leefomgeving', op in de Omgevingswet.³⁸ Zoals het zich nu laat aanzien, geldt dit niet voor (delen van) het Brzo; het Brzo is niet genoemd als besluit dat onderdeel gaat uitmaken van de Omgevingswet en in een recent gepubliceerde rapport van de RIVM over gezondheid en veiligheid³⁹ wordt met geen woord over risicovolle bedrijven gesproken. Dit is een gemiste kans gelet op de eerder besproken noodzaak om de veiligheid van risicovolle bedrijven al in een vroegtijdig stadium van vergunningverlening mee te nemen (zie § 2.4.2). Bovendien is het onbegrijpelijk nu de noodzaak hiervan in de Nota Modernisering omgevingsveiligheid wordt onderkend en een samenhangende benadering een van de vier verbeterdoelen van de Omgevingswet is. Wel zal de inwerkingtreding van de Omgevingswet consequenties hebben voor Brzo-bedrijven en hun verplichtingen op grond van het Brzo. Eén aspect met potentieel grote impact is het voornemen van de wetgever om het inrichtingen-begrip uit de Wm niet over te nemen, maar alle activiteiten afzonderlijk te reguleren. Het Brzo is – in lijn met de Seveso II-richtlijn – echter volledig op dat begrip gestoeld. De komende jaren zal het daarom van belang zijn om de ontwikkelingen in het kader van de Omgevingswet tevens te bezien in het licht van de effectieve toepassing van het Brzo en de implementatie van de Seveso-richtlijnen II en III. Gezien de omvang van deze wetgevingsoperatie – de grootste sinds de invoering van het Burgerlijk Wetboek – hebben wij sterke twijfel of naar het Brzo nu voldoende aandacht uitgaat.

2.5 Wet veiligheidsregio's (calamiteiten)

De Wet Veiligheidsregio's ('Wvr') en het Besluit informatie inzake rampen en crises geven regels met betrekking tot rampen en zware ongevallen. Ingevolge art. 31 Wvr kan een veiligheidsregio een Brzo- of ARIE-plichtig bedrijf aanwijzen als bedrijfsbrandweerplichtig indien dat bedrijf in geval van een brand of ongeval een bijzonder gevaar kan opleve-

ren voor de openbare veiligheid. De veiligheidsregio kan nadere eisen stellen aan de wijze waarop aan de bedrijfsbrandweer uitvoering wordt gegeven (op grond van het Besluit veiligheidsregio's). Daarnaast regelt het Besluit informatie inzake rampen en crises onder andere informatieverstrekking van de overheid aan de bevolking en van het bedrijf aan de overheid bij rampen.

2.6 Strafbaarstelling in het Brzo

Gedragingen in strijd met art. 5 Brzo, de zorgplicht hiervoor aangeduid als de belangrijkste verplichting voor bedrijven op grond van het Brzo, zijn als het gaat om gevaaren voor het milieu en externe veiligheid strafbaar op grond van art. 5 Brzo in samenhang met art. 8.40 lid 1 Wm en art. 1a onder 1° en art. 2 lid 1 Wet op de economische delicten ('WED').⁴⁰ Overtreding wordt bedreigd met een gevangenisstraf van maximaal 6 jaar, een taakstraf of geldboete van de vijfde categorie als het een misdrijf betreft (opzettelijke variant⁴¹) of met hechtenis van maximaal een jaar, een taakstraf of geldboete van de vierde categorie als het een overtreding betreft (culpoze variant). Bij veroordeling van een rechtspersoon kan, indien de voor het feit bepaalde boetecategorie geen passende bestraffing toelaat, een geldboete worden opgelegd tot ten hoogste het bedrag van de naast hogere categorie. Het boetemaximum van de vijfde categorie kan zo worden 'opgehoogd' naar een boete van de zesde categorie. Aan de zesde categorie is een boetebdrg gekoppeld van € 810.000,- in plaats van een boete van € 81.000,- die is gekoppeld aan de vijfde categorie.⁴² Op grond van de

35. Zie de website publicatiereeksgevaarlijkstoff.nl.

36. De PGS-normen zijn in de bijlage bij de Ministeriële regeling omgevingsrecht aangewezen als Nederlandse informatiedocumenten over Beste Beschikbare (milieu)Technieken waarmee bij het bepalen van de BBT, in het kader van de vergunningverlening, rekening moet worden gehouden. Omdat een inrichting in overeenstemming met de BBT moet zijn, wordt wel betoogd dat deze documenten rechtstreeks van toepassing zijn. Nu de betreffende documenten echter vaak uiteenlopend kunnen worden toegepast, zullen de documenten eerst in concrete vergunningvoorschriften moeten worden uitgewerkt voordat deze afdwingbaar zijn.

37. Zie bijv. t.a.v. PGS15 de rapportage van de Inspectie Leefomgeving en Transport, 'Stand van zaken voortgang borging en naleving PGS15 – Update 2014', waaruit volgt dat de borging in de vergunning en de naleving van de voorschriften in vier jaar tijd met 40% is toegenomen van 42% in 2010 naar 89% in 2014, te raadplegen op de website ilent.nl.

38. Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet), *Kamerstukken II* 2013/14, 22 962, nr. 2 (voorstel van wet) en 3 (memorie van toelichting).

39. Gezondheid en veiligheid in de Omgevingswet, Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, Rapport 2014-0138.

40. Opvallend is dat artikelen van het Brzo die krachtens de Wm strafbaar zijn gesteld niet worden genoemd in het Brzo.

41. De economische delicten, bedoeld in art. 1 onder 1° en 2° en onder art. 1a onder 1° en 2° zijn misdrijven, voor zover zij opzettelijk zijn begaan, voor zover deze economische delicten geen misdrijven zijn, zijn zij overtredingen.

42. Art. 23 lid 7 Sr.

Wet verruiming mogelijkheden bestrijding financieel-economische criminaliteit is daarnaast met ingang van 1 januari 2015 in art. 23 lid 7 Wetboek van Strafrecht ('Sr.') het flexibele boeteplafond geïntroduceerd. De toevoeging aan het zevende lid luidt: *'Indien voor het feit een geldboete van de zesde categorie kan worden opgelegd en die boetecategorie geen passende bestraffing toelaat, kan een geldboete worden opgelegd tot ten hoogste tien procent van de jaaromzet van de rechtspersoon in het boekjaar voorafgaande aan de uitspraak of strafbeschikking'*. Verder is op 1 januari 2015 een strafverzwarringsgrond geïntroduceerd gericht op het harder aanpakken van het stelselmatig plegen van misdrijven in de sfeer van de Wet op de economische delicten.⁴³

Maar ook gedragingen in strijd met art. 5 Brzo in samenhang met art. 6 Arbowet, art. 25 lid 2 Brzo en art. 1 onder 1° en art. 2 lid 1 WED zijn strafbaar als het gaat om interne veiligheid.⁴⁴ Overtreding van art. 6 lid 1, tweede volzin is een economisch delict op grond van art. 1 onderdeel 1° WED en wordt bedreigd met een gevangenisstraf van maximaal 6 jaar, een taakstraf of geldboete van de vijfde categorie als het een misdrijf betreft (opzettelijke variant⁴⁵) of met hechtenis van maximaal een jaar, een taakstraf of geldboete van de vierde categorie als het een overtreding betreft (culpoze variant). Ook hier bestaat de mogelijkheid op te schalen naar de zesde categorie bij de veroordeling van een rechtspersoon en gelden de recente wijzigingen, zoals beschreven in § 2.6.1.

Er is sprake van twee afzonderlijke strafbare feiten (art. 5 Brzo in samenhang met art. 8.40 lid 1 Wm en art. 1a onder 1° en art. 2 lid 1 WED én art. 5 Brzo in samenhang met art. 6 Arbowet, art. 25 lid 2 Brzo en art. 1 onder 1° en art. 2 lid 1 WED), zodat van strijd met het 'ne bis in idem' beginsel⁴⁶ geen sprake is als wordt vervolgd voor beide varianten. Het gaat juridisch om twee feiten, omdat beide overtreden voorschriften verschillende belangen beschermen: de ratio van de Wm is de bescherming van het milieu, terwijl de Arbowet strekt tot de bescherming van de gezondheid van de werknemer. Aangezien de overtreden voorschriften geen soortgelijke belangen beschermen, is geen sprake van dubbele vervolging.

Art. 25 lid 1 Brzo benoemt verder een aantal bepalingen van het Brzo als nadere regels in de zin van art. 48 lid 6 Wvr, waarvan overtreding is strafbaar gesteld in art. 1a, onder 1°, van de WED. Deze nadere regels gaan over de verplichting voor eenieder om informatie over relevante veiligheidstechnische gegevens te verschaffen aan het bestuur van de veiligheidsregio. Overtreding van art. 48 lid 6 Wvr wordt bedreigd met een gevangenisstraf van maximaal 6 jaar, een taakstraf of geldboete van de vijfde categorie als het een misdrijf betreft (opzettelijke variant⁴⁷) of met hechtenis van maximaal een jaar, een taakstraf of geldboete van de vierde categorie als het een overtreding betreft (culpoze variant). Ook hier bestaat de mogelijkheid op te schalen naar de zesde categorie bij de veroordeling van een rechtspersoon en de recente wijzigingen, zoals beschreven in § 2.6.1.

Art. 25 lid 2 Brzo bevat een opsomming van bepalingen opgesteld krachtens art. 6 lid 1, tweede volzin, Arbowet, en waarvan overtreding strafbaar is gesteld. Art. 6 lid 3 Arbowet bepaalt dat het niet naleven van de bij of krachtens

het eerste lid, tweede volzin, gestelde regels wordt aangemerkt als strafbaar feit voor zover dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur is bepaald. Het Brzo geeft hier als algemene maatregel van bestuur in art. 25 lid 2 uitvoering aan. Overtreding van art. 6 lid 1, tweede volzin is een economisch delict op grond van art. 1 onderdeel 1° WED. Overtreding wordt bedreigd met een gevangenisstraf van maximaal 6 jaar, een taakstraf of geldboete van de vijfde categorie als het een misdrijf betreft (opzettelijke variant⁴⁸) of met hechtenis van maximaal een jaar, een taakstraf of geldboete van de vierde categorie als het een overtreding betreft (culpoze variant). Ook hier bestaat de mogelijkheid op te schalen naar de zesde categorie bij de veroordeling van een rechtspersoon en gelden de recente wijzigingen, zoals beschreven in § 2.6.1.

3. Inspectie

3.1 Algemeen

In beginsel worden bedrijven waarvoor een VR moet worden ingediend jaarlijks geïnspecteerd.⁴⁹ Het Wabo-bevoegd gezag stelt samen met de Inspectie SZW en het bestuur van de veiligheidsregio, een inspectieprogramma op, zodat een planmatig en systematisch onderzoek van de in het bedrijf gebruikte technische, organisatorische en bedrijfskundige systemen kan worden uitgevoerd. Het inspectieprogramma wordt vastgesteld op basis van het VR en meldingen over significante wijzigingen. Een significante wijziging is een verandering met betrekking tot de aard, hoeveelheid of fysische vorm van de in het bedrijf gebruikte of opgeslagen gevaarlijke stoffen die de kans op en de omvang van een zwaar ongeval wezenlijk in positieve dan wel negatieve zin kan beïnvloeden. Naast veranderingen ten aanzien van de hardware van de inrichting en veranderingen van de doorzet van gevaarlijke stoffen en van de procesvoering worden hiermee ook organisatorische wijzigingen bedoeld.⁵⁰

43. Aan art. 6 lid 1 WED wordt een onderdeel toegevoegd.

44. De maximumstraf is op grond van art. 6 lid 1 aanhef en onder 1° WED een gevangenisstraf van ten hoogste zes jaar, taakstraf of een geldboete van de vijfde categorie. De maximumstraf is op grond van art. 6 lid 1 aanhef en onder 2° WED een gevangenisstraf van twee jaar, taakstraf of geldboete van de vierde categorie.

45. De economische delicten, bedoeld in art. 1 onder 1° en 2° en onder art. 1a onder 1° en 2° zijn misdrijven, voor zover zij opzettelijk zijn begaan, voor zover deze economische delicten geen misdrijven zijn, zijn zij overtredingen.

46. De regel die een tweede vervolging voor een feit waarvoor reeds onherroepelijk door de rechter is beslist verbiedt.

47. De economische delicten, bedoeld in art. 1 onder 1° en 2° en onder art. 1a onder 1° en 2° zijn misdrijven, voor zover zij opzettelijk zijn begaan, voor zover deze economische delicten geen misdrijven zijn, zijn zij overtredingen.

48. De economische delicten, bedoeld in art. 1 onder 1° en 2° en onder art. 1a onder 1° en 2° zijn misdrijven, voor zover zij opzettelijk zijn begaan, voor zover deze economische delicten geen misdrijven zijn, zijn zij overtredingen.

49. Art. 24 lid 5 Brzo. In de praktijk worden ook veel Pbzo-bedrijven jaarlijks geïnspecteerd.

50. *Stb.* 1999, 234, p. 59 e.v.

De drie bestuursorganen voeren de inspecties gezamenlijk uit. Afhankelijk van het te inspecteren onderdeel van de inrichting of van de invalshoek van de inspectie, zal het voortouw worden genomen door één van de bestuursorganen. De onderlinge afspraken worden neergelegd in het inspectieprogramma.⁵¹ Na iedere inspectie wordt een gezamenlijk rapport opgesteld⁵², dat aan het bedrijf wordt verstrekt.

Het doel van een Brzo-inspectie is om te beoordelen of de exploitant kan aantonen dat hij, (1) gelet op de activiteiten in de inrichting, passende maatregelen tegen zware ongevallen heeft genomen, (2) in passende middelen heeft voorzien om de gevolgen van eventuele zware ongevallen te beperken en (3) of de gegevens en beschrijvingen vastgelegd in onder andere het VR, de feitelijke situatie in de inrichting voldoende weergeven.

De laatste jaren vinden naast aangekondigde inspecties meer onaangekondigde inspecties plaats. Dit hangt onder meer samen met conclusies van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (de 'Onderzoeksraad') in het rapport 'Brand bij Chemie-Pack te Moerdijk'.⁵³ De Onderzoeksraad oordeelde daarin dat: *'Een belangrijke les van de brand in Moerdijk is dat – los van de eigen verantwoordelijkheid van bedrijven – toezicht ook onaangekondigde bedrijfsbezoeken moet bevatten om in de praktijk na te gaan of het veiligheidsbeleid meer is dan een papieren werkelijkheid'*. Door ook onaangekondigde inspecties uit te voeren blijven bedrijven bij de les, zo is de gedachte. Concrete aanleiding voor onaangekondigde inspecties kan bijvoorbeeld bestaan naar aanleiding van klachten uit de omgeving, de melding van ongewone voorvallen op grond van art. 17.1 Wm of periodieke rapportage- of monitoringsverplichtingen.

3.2 Landelijke Handhavingstrategie Brzo 1999

Begin 2013 is de Landelijke Handhavingstrategie Brzo 1999 ('Handhavingstrategie') gepubliceerd met als doel een eenduidige landelijke Handhavingstrategie vast te leggen, zodat overtredingen van het Brzo altijd gevolgd worden door handhaving én voor gelijksoortige overtredingen dezelfde meest adequate sanctiemiddelen worden toegepast. De strategie beperkt zich tot de sanctionering.⁵⁴ De gezamenlijke Brzo-toezichthouders hebben zich aan toepassing van de strategie gecommitteerd. Van de Handhavingstrategie wordt dus in beginsel – behoudens bijzondere omstandigheden – niet afgeweken. De Handhavingstrategie is een specifiek uitgewerkte handhavingstrategie onder de Landelijke Handhavingstrategie dat een breed toepasselijk kader voor vergunning, toezicht en handhaving biedt.⁵⁵

Uitgangspunt van de Handhavingstrategie is dat overtredingen die van invloed zijn op de beheersing van zware ongevallen met gevaarlijke stoffen worden gehandhaafd op basis van het Brzo. Handhaving op basis van gerelateerde wetgeving vindt plaats als geen relatie met het Brzo kan worden gelegd.⁵⁶ De Handhavingstrategie vermeldt dat bestuursrecht en strafrecht complementair zijn. Vertrekpunt is verder dat bij het constateren van het niet naleven van de bepalingen van de wetgeving op het bestuur de plicht rust daartegen op te treden. Handhaving berust op zowel bestuursrechtelijke als strafrechtelijke pijlers.⁵⁷

Het uitgangspunt van de Handhavingstrategie is om eerst zoveel mogelijk via het bestuursrecht op te treden en strafrecht als ultimum remedium in te zetten tenzij direct al blijkt dat het bestuursrecht te beperkte mogelijkheden biedt om bestraffend op te treden. Dan worden beide pijlers complementair ingezet.⁵⁸ De op te leggen sancties zijn een mix van bestuurs- en strafrecht rekening houdend met de zwaarte van de overtreding, het risico van het bedrijf c.q. de activiteit, het naleefgedrag en eventuele recidive van (soortgelijke) overtredingen. De inzet van één of meer handhavingsinstrumenten wordt bepaald door de aard van de overtreding. Zo kan bij een overtreding met ernstig gevaar direct een corrigerend én een bestraffend sanctiemiddel worden ingezet, terwijl bij niet te corrigeren overtredingen direct bestraffend wordt opgetreden. Bij andere overtredingen volgt een waarschuwing en vindt na verloop van tijd een hercontrole plaats. Daarna kan dan alsnog bestraffend worden opgetreden.

Het bestuursrecht (met uitzondering van de bestuurlijke boete) is vooral gericht op herstel, terwijl het strafrecht gericht is op leedtoevoeging. Indien een overtreding en de gevolgen van de overtreding niet meer ongedaan te maken zijn, is een bestuurlijke herstelactie dan ook niet aan de orde. Als de overtreding en de gevolgen wel ongedaan te maken zijn, hangt het van een aantal aspecten af of het strafrecht ook een rol moet spelen. De Handhavingstrategie somt deze op: ernstig gevaar, ernstige milieuschade, economisch voordeel, een malafide, calculerende, recidiverende of belemmerende dader. Recidive kan een reden zijn om naast herstel een zogenoemde 'tik op de vingers' te geven.⁵⁹

51. *Stb*, 1999, 234, p. 59 e.v.

52. Art. 24 lid 3 Brzo. Het gebruik van de term bestuursorgaan is niet correct. Een inspectie is namelijk het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift (art. 5:11 Awb) dat wordt uitgevoerd door een toezichthouder in de zin van de Awb. Zie Tekst & Commentaar Openbare Orde en Veiligheid, Inspectie bij: Besluit risico's zware ongevallen 1999, art. 24, Luinge.

53. Brand bij Chemie-Pack te Moerdijk, 5 januari 2011 Onderzoeksraad voor Veiligheid, Den Haag, februari 2012, Vindplaats website van de Onderzoeksraad www.onderzoeksraad.nl.

54. Landelijke Handhavingstrategie Brzo 1999, p.5.

55. Landelijke Handhavingstrategie. Een passende interventie bij iedere bevinding, VERSIE 1.7, 24 april 2014, ter uniformering en betere afstemming van handhavingstrategieën van de betrokken handhavende instanties. Deze Landelijke Handhavingstrategie dient mede ter uitvoering van het wetsvoorstel Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH), *Kamerstukken II* 2013/14, 33 872 nr. 2 en 3, dat nu bij de Tweede Kamer voorligt. Het wetsvoorstel is onder andere bedoeld om de omgevingsdiensten een wettelijke basis te geven en de samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de bestuursrechtelijke en de strafrechtelijke kolom te verbeteren.

56. Landelijke Handhavingstrategie Brzo 1999, p.7.

57. Landelijke Handhavingstrategie Brzo 1999, p.7.

58. Landelijke Handhavingstrategie Brzo 1999, p.7.

59. Landelijke Handhavingstrategie Brzo 1999, p.12.

Categorie	Sanctie	Sanctie na hercontrole	Toezichthouder
Versie tabel 28/11/2012			
onmiddellijke dreiging	stillegging (art. 28 Arbowet) + proces-verbaal	bij negeren PV (misdrijf), eventueel bestuursdwang en eventueel inschakelen FP	Inspectie SZW
	bestuursdwang (art. 122 Provinciewet, art. 125 Gemeentewet) + aangifte	N.v.t.	Wabo bevoegd gezag/veiligheidsrisico
geen onmiddellijke dreiging	exploitatieverbod onder last onder dwangsom + proces-verbaal	bij negeren: verbeuren dwangsom bestuursdwang en eventueel inschakelen FP	Inspectie SZW
	bestuurlijke boete + zo nodig last onder dwangsom (of bestuursdwang)	verhoogde boete verbeuren dwangsom bestuursdwang inschakelen FP	Inspectie SZW
	eis ter naleving (art. 27 Arbowet) of waarschuwing	bestuurlijke boete en zonodig dwangsom (of bestuursdwang)	Inspectie SZW
	dwangsom	inning en/of verhogen dwangsom + PV	Wabo bevoegd gezag/veiligheidsrisico
	bestuurlijke strafbeschikking	dwangsom	Wabo bevoegd gezag/veiligheidsrisico
Zeer geringe dreiging	waarschuwingbrief	dwangsom	Wabo bevoegd gezag/veiligheidsrisico
	eis ter naleving (art. 27 Arbowet) of waarschuwing	bestuurlijke boete	Inspectie SZW

In de Handhavingstrategie wordt ook beschreven hoe de ernst van een overtreding moet worden vastgesteld. Overtredingen worden in drie categorieën ingedeeld met daarbij behorende sancties.

1. Onmiddellijke dreiging en/of onomkeerbaar risico op een zwaar ongeval, er is sprake van ernstig gevaar: direct ingrijpen met zwaarste sanctie(s), werkzaamheden stilleggen en pas toestaan werk weer aan te vangen als adequate (nood)maatregelen zijn getroffen. Geen hersteltermijn.
2. Geen onmiddellijke dreiging van een zwaar ongeval, wel duidelijk onvoldoende maatregelen getroffen: herstel afdwingen met zware tot middelzware sanctie(s) binnen gepaste hersteltermijn.
3. Zeer geringe dreiging van een zwaar ongeval, wel lichtere tekortkomingen: herstel afdwingen met lichtere sanctie(s) binnen redelijke hersteltermijn.

(zie figuur bovenaan deze pagina)

Op basis van deze indeling is vastgelegd welke sanctiemiddelen moeten worden toegepast door de Inspectie SZW, het Wabo bevoegd gezag en/of de veiligheidsregio. Ook is vastgelegd welke punten van invloed kunnen zijn op de geboden hersteltermijn en de zwaarte van de in te zetten sancties.⁶⁰

In 2013 zijn 363 van de 406 bedrijven geïnspecteerd waarbij 1097 overtredingen zijn geconstateerd. Bij 36% van de geïnspecteerde bedrijven is geen enkele overtreding geconstateerd, 55% van de overtredingen viel onder categorie 3, 44% onder categorie 2 en 1% onder categorie 1.⁶¹

In november 2014 is de Handreiking voor het toepassen van de Landelijke Handhavingstrategie Brzo 1999 ('de Handreiking') gepubliceerd. De Handreiking geeft nadere uitleg en toelichting aan Brzo-inspecteurs over het toepassen van de handhavingstrategie.⁶² Zo geeft de Handreiking bijvoorbeeld aan wanneer en in welke mate het Functioneel Parket wordt geïnformeerd dan wel actief ingeschakeld⁶³, bijvoorbeeld indien bestuursrechtelijke sancties niet tot het gewenste resultaat hebben geleid en een nieuwe last onder dwangsom wordt opgelegd, waarbij tevens aangifte gedaan wordt, bij inzet van een last onder bestuursdwang waarbij tevens aangifte wordt gedaan, bij notoire overtreders etc. Verder wordt ingegaan op thema's als recidive en herhaling van een overtreding. Wij raden iedereen die met handhaving van Brzo feiten te maken krijgt aan de Handreiking te raadplegen.

3.3 Bestuursrechtelijke bevoegdheden

De betrokken bestuursorganen wijzen Brzo-inspecteurs aan als toezichthouder in de zin van de bijzondere wet (Arbowet, Wabo en Wvr). Zij beschikken daarna over de bevoegdheden die de Awb toekent aan toezichthouders⁶⁴ (voor zover deze niet uitgezonderd zijn in de bijzondere wet). Het begrip toezichthouder is in de Awb gedefinieerd als een per-

60. Landelijke Handhavingstrategie Brzo 1999, p. 15.

61. Staat van de Veiligheid Majeure risicobedrijven 2013, ministerie van Infrastructuur en Milieu, 10 juni 2014, p. 6.

62. Handreiking voor het toepassen van de Landelijke Handhavingstrategie Brzo 1999, p.5.

63. Handreiking voor het toepassen van de Landelijke Handhavingstrategie Brzo 1999, p. 20.

64. Art. 5:11 Awb.

soon, die bij of krachtens wettelijk voorschrift is belast met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift.⁶⁵ Alleen toezichthouders die óók buitengewoon opsporingsambtenaar zijn, hebben opsporingsbevoegdheden.

Toezicht op de naleving wordt wel omschreven als alle controleactiviteiten, stelselmatig of steekproefsgewijs, aangekondigd of niet aangekondigd, gericht op de naleving van wetgeving.⁶⁶ Afdeling 5.2 van de Awb beschrijft de bevoegdheden van toezichthouders bij het toezicht op de naleving van wet- en regelgeving.

Toezichthouders zijn bevoegd van eenieder mondelinge of schriftelijke inlichtingen te vorderen (art. 5:16 Awb). Daarnaast zijn zij bevoegd inzage te vorderen in een identificatiedocument (art. 5:16a Awb) en in zakelijke gegevens en bescheiden (art. 5:17 Awb). Het betreden van plaatsen door toezichthouders is geregeld in art. 5:15 Awb. Verder zijn toezichthouders bevoegd tot het onderzoek van zaken (waaronder metingen en wegingen) (art. 5:18 Awb), het onderzoek van vervoermiddelen en hun lading (art. 5:19 lid 1 en 2 Awb) en tot het vorderen van de stilhouding (stopbevel) (art. 5:19 lid 4 Awb). In bijzondere wetgeving kunnen aanvullingen en beperkingen op de regeling van de toezichtbevoegdheden zijn opgenomen. Toezichthouders kunnen dus bedrijfsdocumenten inzien, medewerkers en derden interviewen, informatiesystemen onderzoeken en rondgangen maken langs installaties.⁶⁷

Art. 5:20 Awb verplicht eenieder om toezichthouders desgevraagd alle medewerking te verlenen, mits de medewerking redelijkerwijs nodig is voor de uitvoering van hun taak.⁶⁸ Niet alleen van normadressaten kan medewerking worden gevorderd, maar ook van derden tot wie het toezicht zich niet direct richt. Het evenredigheidsbeginsel beschreven in art. 5:13 Awb stelt echter grenzen aan de kring van personen van wie medewerking kan worden gevorderd⁶⁹, omdat een toezichthouder slechts van zijn bevoegdheden gebruik mag maken 'voor zover dat redelijkerwijs voor de vervulling van zijn taak noodzakelijk is'. Geen inzage mag worden gevorderd van andere documenten dan die welke verband houden met de wettelijke voorschriften waarop het toezicht in dat geval ziet.⁷⁰ De toezichthouder dient zijn bevoegdheden verder op de minst belastende wijze en zorgvuldig uit te oefenen. Wettelijke geheimhouders zijn niet tot antwoorden verplicht.⁷¹

Het bestuursrecht kent het zwijgrecht en de cautieplicht. Ingevolge art. 5:10a Awb is degene die wordt verhoord met het oog op het aan hem opleggen van een bestraffende sanctie, niet verplicht ten behoeve daarvan verklaringen omtrent de overtreding af te leggen.⁷²

Sinds 1 januari 2013 is het mogelijk dat ten aanzien van sommige overtredingen van de voorschriften van het Brzo, bedoeld in art. 25 lid 3 Brzo, in plaats van strafrechtelijke handhaving, gekozen wordt voor bestraffende bestuursrechtelijke handhaving. Dit betekent dat de in art. 25 lid 3 Brzo aangeduide overtredingen zowel strafbare feiten zijn als beboetbare feiten. In paragraaf 4.4 wordt de bestuurlijke boete nader besproken.

Het opzettelijk niet naleven van een bevel of vordering krachtens de Awb is een strafbaar feit op grond van art. 184 lid 1 Sr, voor zover de betrokken ambtenaar gerechtigd is tot het doen van een bevel of een vordering.⁷³ Meestal zal een toezichthouder echter een last onder dwangsom opleggen om medewerking af te dwingen.

3.4 Samenloop bestuursrechtelijke toezichtbevoegdheden en opsporingsbevoegdheden

Een ambtenaar die zowel toezichthouder als (buitengewoon) opsporingsambtenaar is en bestuursrechtelijke toezichtbevoegdheden combineert met opsporingsbevoegdheden zal afhankelijk van het doel van zijn gedragingen controleren op de naleving van wet- en regelgeving – 'toezicht houden' – of onderzoek doen in verband met strafbare feiten met als doel het nemen van strafvorderlijke beslissingen – 'opsporen'.⁷⁴

Bijzondere opsporingsambtenaren ('boa's') van de Inspectie SZW hebben algemene opsporingsbevoegdheid (art. 141 aanhef en onder d Wetboek van Strafvordering 'Sv'), zodat zij in beginsel alle strafbare feiten mogen opsporen. De boa Milieu, welzijn en infrastructuur is bevoegd om te handhaven op de in art. 1 en 1a WED genoemde wetten en krachtens deze wetten geldende regelgeving voor zover dat noodzakelijk is voor een goede uitoefening van de functie.⁷⁵

3.5 Opsporingsbevoegdheden uit de WED

De opsporingsbevoegdheden uit de WED zijn beschreven in art. 18 tot en met 24a WED. Deze mogen worden toegepast als er *aanwijzingen* bestaan dat een wettelijk voorschrift genoemd in art. 1 en 1a WED is overtreden en dus vóórdat sprake is van een verdenking in de zin van art. 27 Sv. In het geval niet van de in de WED of de in art. 1 en art. 1a genoemde wetten en besluiten is afgeweken, ten aanzien van de opsporing van economische delicten, gelden ook de bepalingen van het Wetboek van Strafvordering.⁷⁶

65. Art. 5:11 Awb.

66. F.C.M.A. Michiels, 'Handhavingsrecht en Handhavingsbeleid', in: F.C.M.A. Michiels & E.R. Muller (red.), *Handhaving. Bestuurlijk handhaven in Nederland*, Deventer: Kluwer 2013, p. 23.

67. *Stb.* 1999, 234.

68. Zie over recente ontwikkelingen met betrekking tot de verhouding tussen de inlichtingenplicht, zwijgrecht en nemo tenetur-beginsel J.P. Heinrich, M.L. Bating & R.W. Veldhuis, 'Handhaving', *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht*, 2014/40.

69. A.B. Blomberg, 'Handhaving en toezicht', in: F.C.M.A. Michiels & E.R. Muller (red.), *Handhaving. Bestuurlijk handhaven in Nederland*, Deventer: Kluwer 2013, p. 53.

70. Art. 5:13 en 5:17 Awb.

71. Art. 5:20 lid 2 Awb.

72. In het licht van deze bijdrage wordt niet nader ingegaan op het zwijgrecht van art. 5:10a Awb tegenover het zwijgrecht van art. 29 Sv.

73. Ter illustratie, art. 12m Instellingswet Autoriteit Consument en Markt.

74. Art. 132a Sv.

75. Circulaire Buitengewoon Opsporingsambtenaar.

76. Art. 25 WED.

De opsporingsambtenaren (art. 17 WED) zijn op grond van de WED in het belang van de opsporing bevoegd inzage te vorderen van gegevens en bescheiden, voor zover dat redelijkerwijs voor de vervulling van hun taak nodig is. Zij zijn bevoegd van de gegevens en bescheiden kopieën te maken en als het maken van kopieën niet mogelijk is, zijn zij bevoegd deze voor korte tijd mee te nemen om dat alsnog te doen (art. 19 WED). Opsporingsambtenaren kunnen in het belang van de opsporing verder toegang krijgen tot elke plaats (art. 20 WED). Zij zijn ook bevoegd in het belang van de opsporing zaken te onderzoeken en daarvan monsters te nemen (art. 21 WED) en zij mogen in het belang van de opsporing vervoermiddelen onderzoeken (art. 23 WED). De uitoefening van deze bevoegdheden is steeds gekoppeld aan de beperkende voorwaarde dat de uitoefening van de bevoegdheden redelijkerwijs nodig is voor de vervulling van de taak.

Verder is eenieder verplicht aan de opsporingsambtenaren alle medewerking te verlenen die deze redelijkerwijs kunnen vorderen bij de uitoefening van hun bevoegdheden (art. 24a WED). Wettelijke geheimhouders kunnen het verlenen van medewerking weigeren, voor zover dit uit hun geheimhoudingsplicht voortvloeit. Het opzettelijk niet voldoen aan een vordering, krachtens enig voorschrift van de WED gedaan door een opsporingsambtenaar, is een economisch delict.⁷⁷

3.6 Sfeerovergang en sfeercumulatie

Een toezichthouder die tijdens een inspectie stuit op aanwijzingen van een strafbaar feit, kan zijn opsporingsbevoegdheden inzetten als hij daarover beschikt. Er bestaat geen bezwaar tegen het gebruik van dwangmiddelen nadat controlebevoegdheden zijn aangewend.

Bij sfeercumulatie is sprake van een samenloop van toezicht en opsporing. Recentelijk heeft de Hoge Raad nogmaals bevestigd dat het bestaan van een verdenking niet in de weg staat aan het uitoefenen van controlebevoegdheden, mits daarbij de aan verdachte als zodanig toekomstige waarborgen in acht worden genomen.⁷⁸ Gedacht moet worden aan het pressieverbod dat besloten ligt in art. 29 Sv en de waarborgen die voortvloeien uit art. 6 EVRM, zoals het recht tegen gedwongen zelfincriminatie.⁷⁹

3.7 Aanwijzing handhaving Arbo-wet

Uit de Aanwijzing handhaving Arbeidsomstandighedenwet volgt dat het strafrecht nog slechts is gereserveerd voor ernstige overtredingen van de bepalingen van de Arbo-wet, die zijn aangewezen als economische delicten in de zin van de WED, waaronder het niet nemen van maatregelen ter voorkoming en beperking van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken (art. 25 lid 2 Brzo). Op een onderzoek naar overtredingen van deze Brzo-feiten is tevens de Aanwijzing strafrechtelijk onderzoek bij zware ongevallen met gevaarlijke stoffen (de 'Aanwijzing') van toepassing.

De Aanwijzing bevat regels van het College van Procureurs Generaal voor het geval zich een zwaar ongeval voordoet én sprake is van een redelijk vermoeden dat een strafbaar feit is begaan. Het ligt dan in de rede dat een strafrechtelijk onderzoek wordt ingesteld en zo nodig, met gebruikmaking van de bevoegdheden op grond van de WED ervoor wordt ge-

zorgd dat een bedrijf de nodige maatregelen treft en zo nodig en mogelijk tegen degenen die strafrechtelijk verantwoordelijk worden geacht voor het ongeval, een vervolging wordt ingesteld. In het licht van dit artikel volstaan wij met een verwijzing naar de Aanwijzing.

4. Bestuursrechtelijke handhaving

4.1 Beginselplicht tot handhaving

Indien een bestuursorgaan heeft geconstateerd dat een Brzo-bedrijf niet aan een wettelijk voorschrift voldoet, in dit geval een verplichting op grond van het Brzo, dan bestaat een beginselplicht tot handhaving.⁸⁰ Deze beginselplicht houdt in dat het bevoegd gezag in beginsel moet handhaven, tenzij bijzondere omstandigheden rechtvaardigen om van handhaving af te zien.⁸¹ Dergelijke bijzondere omstandigheden zijn aanwezig indien concreet zicht op legalisatie bestaat of handhaving onevenredig is in verhouding tot het daarmee te dienen belang. In de regel is niet snel sprake van bijzondere omstandigheden en zal een bevoegd gezag bij overtredingen van het Brzo op grond van de Handhavingstrategie in actie moeten komen.

De beginselplicht tot handhaving van Brzo-voorschriften brengt niet met zich dat ieder ter zake bevoegd gezag moet handhaven. Uit de toelichting op de Handhavingstrategie volgt het *principiële uitgangspunt* dat handhaving uitgevoerd wordt door de 'dienst' die gegeven de situatie de meest effectieve instrumenten ter beschikking heeft (zie § 3.2). Dit betekent dat interne veiligheidsaspecten door de Inspectie SZW (de voormalige Arbeidsinspectie) en externe veiligheidsaspecten door het Wabo-bevoegd gezag worden opgepakt, terwijl de veiligheidsregio zich bezighoudt met de informatievoorziening voor rampenbestrijding. In geval van een combinatie van situaties bepaalt het inspectieteam in onderling overleg welke aanpak het meest effectief is; in dat geval zijn de op te leggen sancties een '*afgestemde mix van bestuursrecht en strafrecht*'. Een bestuursorgaan moet een besluit motiveren en als het daarbij gebruik maakt van beleid ook de toepassing daarvan onderbouwen. Te meer op het moment dat dat beleid, zoals de Handhavingstrategie hier, ruimte voor beleidsvrijheid laat. Voorgaande zou ons inziens betekenen dat een bevoegd gezag in een last onder bestuursdwang of dwangsom kennis geeft van de afweging die is voorafgegaan aan de keuze voor de inzet van het betreffende instrument, waarbij het idealiter tevens de eventuele inzet van andere instrumenten beziet. De Handhavingstrategie

77. Art. 26 WED in samenhang met 1 onder 5° WED.

78. ECLI:NL:HR:2014:136. Zie ook: NJ 1998, 481.

79. In ECLI:NL:RBZWB:2014:1911 (veroordeling Dow Benelux BV) oordeelde de Rechtbank Zeeland-West-Brabant: '[...] dat sfeerovergang en sfeercumulatie zijn geoorloofd en dat een verdachte vanaf het ontstaan van een verdenking zwijgrecht toekomt. Tijdens het strafrechtelijk onderzoek (opsporing) kan het toezicht (controle) gewoon doorgaan en blijven de bevoegdheden van de toezichthouder bestaan.'

80. In de Handhavingstrategie wordt deze beginselplicht bevestigd: 'Er zal echter nooit worden afgezien van Handhaving in geval van overtredingen'.

81. Zie o.a. ABRvS 10 mei 2011, *M en R* 2011/94, m.nt. Van der Gaag.

strategie zou belanghebbenden meer rechtszekerheid moeten geven omtrent de te volgen handhavingstrategie. Overigens gebeurt het in de praktijk regelmatig dat een niet-Brzo onderwerp uit de Brzo-inspectie wordt gehaald, omdat eventuele handhaving dan niet volgens de (dwingende) lijnen van de Handhavingsstrategie hoeft te lopen. Het niet hoeven toepassen van die strategie geeft een bestuursorgaan meer vrijheid bij het bepalen van bijvoorbeeld de zwaarte van de sanctie en het moment van handhaven. Onderwerpen die buiten de inspectie worden gehouden kunnen zijn de omgevings(milieu)vergunning of brandveiligheid in het kader van het Bouwbesluit 2012.

4.2 Last onder dwangsom en last onder bestuursdwang

Bevoegd tot handhaving van het Brzo zijn de bevoegde gezagen aan wie die bevoegdheid in het kader van de Arbo-wet, de Wabo en de Wvr is toegekend, namelijk de Inspectie SZW, het Wabo-bevoegd gezag respectievelijk het bestuur van de veiligheidsregio. In de tabel 'Handhavingsmogelijkheden Besluit risico's zware ongevallen 1999 (Brzo)', bijlage A bij het Brzo, is weergegeven welke bestuursorganen bevoegd zijn om de verschillende wettelijke verplichtingen van het Brzo bestuursrechtelijk en/of strafrechtelijk te handhaven. Alle drie de genoemde bevoegde gezagen zijn op grond van de Awb bevoegd tot het opleggen van (1) *last onder bestuursdwang* en/of (2) een *last onder dwangsom*.⁸²

Beide instrumenten hebben een reparatoir karakter en zijn er op gericht om een illegale situatie ongedaan te maken. In het kader van beide lasten wordt aan het bedrijf een begunstigingstermijn gegeven waarbinnen het aan de last moet voldoen.⁸³ Daarbij moeten (voorbeelden van) voldoende concrete herstelmaatregelen worden gegeven om het bedrijf duidelijk te maken hoe het aan de last kan voldoen. Voldoet het bedrijf uiteindelijk toch niet (tijdig) aan de aan hem opgelegde last, dan zal bij een last onder bestuursdwang het bevoegd gezag zelf de illegale situatie beëindigen. De kosten daarvan worden op het bedrijf verhaald.⁸⁴ In het geval van een last onder dwangsom verbeurt het bedrijf van rechtswege de in de last opgelegde dwangsommen.⁸⁵ De hoogte en de periode waarover de dwangsommen worden verbeurd (ineens, per tijdseenheid of per overtreding) worden in de last bepaald. De dwangsombedragen moeten in redelijke verhouding staan tot de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde werking van de dwangsom. In de praktijk wordt de hoogte van dwangsommen vaak gerelateerd aan gederfde omzet, opdat van de last daadwerkelijk een prikkel voor het bedrijf uitgaat om daaraan te voldoen. Opgelegde dwangsommen kunnen afhankelijk van de situatie in de tonnen euro's lopen.

4.3 Aanvullende instrumenten: o.a. exploitatieverbod

Daarnaast beschikken de genoemde bevoegde gezagen op grond van het Brzo en de afzonderlijke wetten over aanvullende handhavinginstrumenten. De Inspectie SZW kan in gevolge art. 27 Arbo-wet aan een bedrijf een eis tot naleving stellen.⁸⁶ Hierin vermeldt de Inspectie SZW aan welke regels van de Arbo-wet het bedrijf moet voldoen, hoe het bedrijf daaraan kan voldoen en binnen welke termijn dat moet gebeuren. Indien de Inspectie SZW van mening is dat werknemers in een bedrijf ernstig gevaar lopen dan kan hij het werk

mondeling stilleggen, totdat het gevaar niet meer aanwezig is (art. 28 Arbo-wet). Bij angst voor recidive van overtredingen kan de Inspectie SZW ook preventief een bevel tot stillegging van de werkzaamheden opleggen, doorgaans nadat het bedrijf hierover een waarschuwing is gestuurd (art. 28a Arbo-wet en art. 25a Brzo). Heeft een bedrijf duidelijk onvoldoende maatregelen getroffen ter voorkoming van het beperken of voorkomen van zware ongevallen waar het de bescherming van de veiligheid van de werknemers betreft, dan kan de Inspectie SZW zelfs een exploitatieverbod afkondigen en (onderdelen van) de inrichting buiten werking brengen (art. 23 Brzo). Aan een exploitatieverbod wordt vaak een last onder bestuursdwang of dwangsom gekoppeld om te bewerkstelligen dat het bedrijf ook daadwerkelijk aan het verbod voldoet. Anders dan in de Seveso II-richtlijn, kent het exploitatieverbod in het Brzo nu nog een beperkte reikwijdte doordat het zich slechts richt op de bescherming van de veiligheid en de gezondheid van werknemers. De verwachting is dat in het Brzo 2015, dat in beginsel dient ter implementatie van de Seveso III-richtlijn, de reikwijdte van het exploitatieverbod zal worden verruimd tot alle op grond van het Brzo verplichte maatregelen en daarmee zal aansluiten bij het exploitatieverbod uit de Seveso II-richtlijn (en de Seveso III-richtlijn). Met het opleggen van een exploitatieverbod is tot dusver zeer terughoudend omgegaan.

Het Wabo-bevoegd gezag kan verder als een soort ultimum remedium tot intrekking van de omgevings(milieu)vergunning overgaan⁸⁷, een instrument dat in de praktijk nauwelijks wordt toegepast. De Wvr maakt tot slot nog een keer expliciet dat onder de bevoegdheid van de veiligheidsregio om bestuursdwang toe te passen mede stillegging of gedeeltelijk buiten werking stellen van de inrichting valt.⁸⁸

4.4 Bestuurlijke boete

Met ingang van 1 januari 2013 is het mogelijk voor overtredingen van een aantal artikelen opgesomd in art. 25 lid 2 Brzo, een bestuurlijke boete op te leggen.⁸⁹ In art. 25c Brzo is geregeld dat ook herhaalde recidive door middel van een bestuurlijke boete kan worden afgedaan.⁹⁰

In bijlage I bij de Beleidsregel boeteoplegging Brzo 1999 is onder andere voor elk artikel of artikellid of onderdeel waarvoor een bestuurlijke boete kan worden opgelegd op grond van het derde lid van het Brzo, een boetenormbedrag opgenomen. De boetenormbedragen lopen op van € 25.000,- tot € 200.000,-. Gemeenten en provincies hebben nog niet de mogelijkheid om ter naleving van bepalingen uit het Brzo

82. Art. 5:21 resp. art. 5:32 Awb, zie ook § 3.2 en 3.3 van de Handhavingstrategie.

83. Art. 5:24 resp. art. 5:32a Awb.

84. Art. 5:25 Awb.

85. Art. 5:33 en 5:32b Awb.

86. Opgenomen in hfd. 5 (Toezicht en ambtelijke bevelen) Arbo-wet.

87. Art. 5.19 in § 5.4 (Last onder bestuursdwang, last onder dwangsom en intrekking van een vergunning of ontheffing) Wabo.

88. Art. 63 in § 16. (Sancties) Wvr.

89. Art. 25 lid 3 Brzo.

90. Besluit aanscherping Handhavingstrategie en sanctiebeleid SZW-wetgeving.

een bestuurlijke boete op te leggen, hoewel de bestuurlijke boete al wel als instrument in de Wm is opgenomen.⁹¹

4.5 Rechtsbescherming

Een bestuursorgaan is niet verplicht om een bedrijf een vooraankondiging, of ‘informele waarschuwing’, van een last onder bestuursdwang of dwangsom te sturen. In de praktijk gebeurt dit soms wel. Wel moet een bedrijf in beginsel de gelegenheid krijgen om tegen een ontwerpbesluit een zienswijze in te dienen.⁹² Soms betreft dit een ontwerpbesluit op hoofdlijnen waarin bijvoorbeeld alleen kort het overtreden wettelijk voorschrift en de verboden gedraging worden genoemd, maar niets is vermeld over de hoogte van de dwangsommen en de begunstigingstermijn. Het bedrijf weet in dat geval dus nog steeds niet goed wat hem boven het hoofd hangt. Is een bedrijf het niet eens met een aan hem opgelegde last onder dwangsom of bestuursdwang, dan kan het hiertegen op grond van de Awb achtereenvolgens bezwaar bij het bestuursorgaan, beroep bij de bevoegde rechtbank en hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State instellen.⁹³ Tevens bestaat de mogelijkheid tot het indienen van een verzoek om een voorlopige voorziening als een bedrijf daarbij een spoedeisend belang heeft, bijvoorbeeld omdat het binnen een (te) korte begunstigingstermijn kostbare maatregelen moeten treffen. Tegen een beoordeling van het bevoegd gezag van een VR kan een bedrijf niet opkomen, ook al kan dit rapport voor bijvoorbeeld de Inspectie aanleiding vormen om een eis te stellen.⁹⁴

4.6 Jurisprudentie

De jurisprudentie op het gebied van bestuursrechtelijke handhaving en het Brzo is schaars en op minder dan twee handen te tellen. Waar in de praktijk vaak discussie bestaat over het al dan niet voldoen aan (deel)aspecten van de VBS-elementen, en dan vooral de aantoonbaarheid daarvan, laat de (zeer) beperkte jurisprudentie zien dat de rechter relatief snel aanneemt dat van een overtreding sprake is. Soms is dit gelegen in het feit dat een bedrijf in het overleg met het bevoegd gezag de overtreding niet heeft bestreden⁹⁵, in een ander geval heeft een bedrijf een inspectierapport niet gemotiveerd weerlegd.⁹⁶ Wil een bedrijf uiteindelijk met succes een last onder dwangsom of bestuursdwang bestrijden, dan zal het naar onze mening van begin af aan duidelijk moeten maken dat het bedrijf, ook al gaat het mee in overleg over een oplossing, het met de lezing van het bevoegd gezag niet eens is. Dat standpunt moet gemotiveerd worden onderbouwd, bij voorkeur door een onafhankelijk deskundigenrapport. Vaak gaat het namelijk om technisch ingewikkelde discussies waar een rechter liever van wegblijft. Op voorhand is het dus nog niet zo eenvoudig om ten overstaan van een rechter een (begrijpelijke) discussie over de uitleg van het Brzo te voeren. Dit aspect speelt waarschijnlijk ook mee bij de afweging van bedrijven om al dan niet in beroep te gaan en verklaart de beperkt beschikbare jurisprudentie. Belangrijker nog in deze afweging lijkt hun relatie met het bevoegd gezag; bedrijven willen voorkomen dat het instellen van beroep de relatie zal verstoren en tot meer en strengere handhaving zal leiden. Verder is in geen van de uitspraken advies van de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak (StAB) ingewonnen⁹⁷, de technisch adviseur van de rechtbanken en de Afdeling die kosteloos kan worden ingeschakeld (de kosten van de StAB komen ten laste van het ministerie van I&M). Terwijl de StAB er juist is om technische

aspecten te beoordelen daar waar de kennis van de rechter ophoudt. Bij een ingewikkelde technische discussie kunnen partijen er dan ook verstandig aan doen er bij de rechter op aan te dringen dat de StAB wordt ingeschakeld. Een rechter is hiertoe echter niet verplicht, ook hoeft deze niet motiveren waarom hij niet bereid is om de StAB erbij te betrekken.

Opvallend is dat in de beperkte jurisprudentie veelvuldig een beroep op de gehanteerde begunstigingstermijn wordt gedaan, en niet zonder succes. In een geval waar sprake was van spoed bij de verwijdering van een zeer giftige stof in verband met de kans op schade aan het milieu acht de Afdeling een korte begunstigingstermijn, van in het betreffende geval twee weken, redelijk.⁹⁸ Ook het actueel houden van de stoffenlijst en het VBS waar het gaat om de taken en verantwoordelijkheden van werknemers vindt de Afdeling in het belang van de externe veiligheid en dat van veiligheid bij calamiteiten zodanig dat hij in het gegeven geval geen aanleiding heeft gezien de begunstigingstermijn op te schorten.⁹⁹ In andere zaken, waar niet direct sprake was van zodanig gewichtige overtredingen, is de rechter wel genegen tot verruiming van de begunstigingstermijn tot een termijn die nodig is om de overtreding op te heffen. Daarbij houdt de rechter voor de lengte van de termijn rekening met noodzakelijke werkzaamheden zoals de schriftelijke aanpassing van het VBS, implementatie van de maatregelen en zo nodig certificering.¹⁰⁰ In één situatie gaat het om een schuimblusinstallatie waarvan uit een offerte is gebleken dat het leveren en aanbrengen van de deuren niet binnen de begunstigingstermijn van acht weken zal kunnen plaatsvinden.¹⁰¹ Omdat daarvoor ook nog een test moet worden uitgevoerd is het verkrijgen van goedkeuring voor de installatie binnen de gegeven termijn onmogelijk. Daarbij is niet gebleken dat het bevoegd gezag enig onderzoek als bedoeld in artikel 3:2 Awb¹⁰² heeft verricht naar de lengte van de begunstigingstermijn. Het argument van het bevoegd gezag dat het bedrijf al eerder maatregelen had kunnen en moeten treffen laat volgens de rechtbank Den Haag deze onderzoeksverplichting onverlet. De begunstigingstermijn wordt daarom vernietigd

91. Landelijke Handhavingstrategie Brzo 1999, p. 10.

92. Art. 4:8 Awb.

93. Art. 8:1 jo. art. 7:1 Awb.

94. Een oordeel over een VR is niet op rechtsgevolg gericht en kwalificeert daarom niet als besluit waar bezwaar en beroep tegen open staat, ABRvS 11 augustus 2003, *JB* 2003/187, m.nt. MP.

95. Bijv. ABRvS 5 maart 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BH5508 en ABRvS 20 augustus 2014, *JOM* 2014/883.

96. Rb. ‘s-Gravenhage 12 december 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BY8609.

97. 20.15 jo. 20.3 lid 1 Wm.

98. ABRvS 20 augustus 2014, *JOM* 2014/883.

99. ABRvS 5 maart 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BH5508.

100. ABRvS 9 oktober 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BF:8973, ABRvS 5 maart 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BH5508 en ABRvS 12 december 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BY8609.

101. ABRvS 12 december 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BY8609.

102. Bij de voorbereiding van een besluit moet het bestuursorgaan de nodige kennis vergaren omtrent de relevante feiten en af te wegen belangen.

en de voorziet zelf in de zaak door aan de last onder dwangsom een nieuwe begunstigingstermijn van 16 weken te verbinden.

5. Strafrechtelijke handhaving

5.1 Buitengerechtelijke afdoening

Na het voorbereidende onderzoek beslist de officier van justitie of hij tot (verdere) vervolging zal overgaan. Strafzaken kunnen buiten de strafrechter om worden afgedaan. Zo kan een officier van justitie seponeren ((voorwaardelijk) niet tot vervolging overgaan), transigeren of een strafbeschikking opleggen.

Het aanbieden van een transactie in verband met een Brzofeit is alleen mogelijk wanneer sprake is van een misdrijf in de zin van de WED.¹⁰³ Als aan de voorwaarden verbonden aan de transactie wordt voldaan, vervalt het recht tot strafvervolging. Aanvaarding van een transactieaanbod impliceert niet dat sprake is van schulderkenning. Gewezen wordt op de Aanwijzing hoge transacties en transacties in bijzondere zaken waarin de kaders worden gegeven voor en de te volgen procedure bij het aanbieden van hoge transacties en transacties in bijzondere zaken. Een transactie van meer dan € 50.000,- kwalificeert als een hoge transactie. Indien besloten wordt tot een hoge of bijzondere transactie is een persbericht in beginsel noodzakelijk. De aanwijzing bevat regels ten aanzien van de informatie die in een persbericht kan worden vermeld.

Het Openbaar Ministerie kan een strafbaar feit ook zelf buitengerechtelijk bestraffen door een strafbeschikking uit te vaardigen. In dat geval moet zijn vastgesteld dat een overtreding of misdrijf is begaan en de verdachte schuldig is. Indien de verdachte de strafbeschikking niet aanvaardt, zal de zaak ter zitting door een rechter worden behandeld. Bij acceptatie van de strafbeschikking staat de schuld van de verdachte formeel vast.

De Richtlijn voor strafvordering Arbeidsomstandighedenwet ('de Richtlijn') bevat het transactie- en rekwireerbeleid voor de strafrechtelijk te handhaven overtredingen van de Arbowet, waaronder een aantal Brzo-feiten die zijn gebaseerd op art. 6 Arbowet. De Richtlijn stelt onder andere dat het aanbieden van een OM-strafbeschikking of een transactie de voorkeur kan genieten indien het bedrijf verder strafvervolging wil voorkomen en daarbij onomstotelijk duidelijk maakt dat de veiligheid in het bedrijf is verbeterd, alsmede dat voor uitkering aan slachtoffers of nabestaanden is of zal worden zorg gedragen.

5.2 Straffen en maatregelen

Een van de maatregelen betreft het ontnemen van wederrechtelijk verkregen voordeel. Daaronder wordt verstaan de waarde waarmee het vermogen van de betrokken (rechts) persoon als gevolg van het strafbare feit is toegenomen. Het wederrechtelijk verkregen voordeel betreft ook de waarde waarmee het vermogen als gevolg van de besparing van kosten niet is afgenomen.¹⁰⁴ Bespaarde kosten zijn de niet gedane uitgaven voor de aanschaf van goederen en/of verichte diensten voor eigen gebruik en kosten die noodzakelijkerwijs zouden moeten zijn gemaakt om de betreffende

activiteiten legaal te kunnen uitvoeren, maar die nu niet gemaakt zijn.¹⁰⁵

De WED kent enkele bijzondere straffen en (voorlopige) maatregelen. Zo is het op grond van de WED mogelijk om bij een veroordeling over te gaan tot gehele of gedeeltelijke stillegging en/of tijdelijke onderbewindstelling van de onderneming en/of de oplegging van een verplichting tot het tenietdoen of alsnog verrichten van hetgeen wederrechtelijk is verricht respectievelijk nagelaten. Ook kunnen op vordering van of door de officier van justitie verschillende voorlopige maatregelen worden opgelegd, onder meer in de vorm van bijzondere bevelen en (gedeeltelijke) stillegging van de onderneming. De straffen en maatregelen uit de WED worden in de praktijk zelden opgelegd.

5.3 Jurisprudentie

De rechtspraak op het gebied van het strafrecht en het Brzo is – net als de rechtspraak op het gebied van bestuursrechtelijke handhaving – schaars. Enkele zaken zijn echter groots in het nieuws geweest, zoals bijvoorbeeld de strafzaak die volgde na de brand bij Chemie-Pack. Een van de tenlastegelegde feiten betrof opzettelijke overtreding van een voorschrift, gesteld in art. 5 lid 1 Brzo, begaan door een rechtspersoon, terwijl de directeur daar feitelijk leiding aan heeft gegeven. Aan de directeur werd een taakstraf opgelegd van 240 uur en een gevangenisstraf van 6 maanden voorwaardelijk. Bovendien werd hem het recht ontzegd om als leidinggevende te werken in een soortgelijk bedrijf voor de duur van twee jaar.¹⁰⁶ Ook de strafzaak tegen tankopslagbedrijf Odfjell¹⁰⁷ kreeg veel aandacht in de media. In die zaak overwoog de rechtbank dat er sprake was *'van het niet nemen van afdoende maatregelen ter voorkoming van zware ongevallen. [...] In potentie had zich een ramp kunnen voltrekken met verstrekkende gevolgen voor mens en milieu. Dat dit niet is gebeurd, is slechts te danken aan het toeval'*. Odfjell werd veroordeeld tot een geldboete van 3 miljoen euro. Aan fosforfabriek Thermphos werd door de rechtbank Zeeland-West-Brabant een geldboete van 200.000 euro opgelegd voor een ongeval in mei 2009 waarbij twee medewerkers omkwamen. Een van de tenlastegelegde feiten betrof overtreding van een voorschrift gesteld krachtens art. 5 van het Brzo. In de uitspraak gaat de rechtbank in op de veiligheidscultuur binnen Thermphos.¹⁰⁸

103. Art. 74 lid 1 Sr.

104. Aanwijzing afpakken.

105. Zie ook de Aanwijzing Handhaving Arbeidsomstandighedenwet onder 'Ontneming'.

106. ECLI:NL:RBBRE:2012:BY7000. De zaak is voorzover bekend nog niet onherroepelijk.

107. ECLI:NL:RBROT:2013:9492.

108. ECLI:NL:RBZWB:2013:5418.

In de strafzaak tegen Dow Benelux BV¹⁰⁹ heeft de rechtbank Zeeland-West-Brabant een interpretatie gegeven van het begrip ‘zwaar ongeval’ in de zin van art. 5 Brzo.

‘Het begrip zwaar ongeval bestaat naar het oordeel van de rechtbank dus uit drie onderdelen:

- 1. Een gebeurtenis als gevolg van onbeheersbare (lees: onbeheerste) ontwikkelingen tijdens de bedrijfsuitvoering in de inrichting. Een onbeheerste, ongecontroleerde ontwikkeling wil zeggen dat de aanvankelijke afwijking dermate escaleert dat ze aan de controlebaarheid van het operationele personeel (te weten: de medewerkers op de werkvloer) ontsnapt. Daarbij moet worden gerealiseerd dat het begrip ongeval duidt op een plotse, onverwachte en ongeplande gebeurtenis. In het kader van de Seveso-richtlijn gaat het om een brand, explosie of emissie.*
- 2. Er ontstaat gevaar voor de gezondheid van de mens (onmiddellijk of later). Chronische effecten van langdurige blootstellingen aan lage concentraties van giftige stoffen zijn niet te beschouwen als zwaar ongeval. De schade aan mens en milieu hoeft zich niet te hebben voorgedaan. Het zijn de potentiële gevolgen en niet de effectieve letsels of schade die bepalend zijn voor de ernst van het ongeval. Het gevaar hoeft zich ook niet uit te strekken tot buiten het terrein van de inrichting.*
- 3. Bij de gebeurtenis zijn één of meer – bepaalde – gevaarlijke stoffen betrokken. De hoeveelheid gevaarlijke stoffen is van geen enkel belang met dien verstande dat die stoffen gevaar voor mens en milieu moet opleveren.’*

De rechtbank oordeelde dat Dow zich herhaaldelijk heeft schuldig gemaakt aan onder meer (opzettelijke) overtreding van art. 173a Sr en art. 5 Brzo en legde aan Dow een geldboete van 1,8 miljoen euro op.

Een recent voorbeeld is een uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 30 juni 2014.¹¹⁰ Bij een Brzo-bedrijf, waar onder meer Radsol wordt geproduceerd heeft zich tijdens de productie een incident voorgedaan, waardoor een hevige exotherme reactie ontstond. Volgens de rechtbank was sprake van een zwaar ongeval in de zin van het Brzo. De rechtbank overwoog in deze zaak onder meer: *‘Verdachte is een bedrijf dat is aangemerkt als een Brzo-bedrijf. Gewerkt wordt met gevaarlijke en/of met chemische stoffen. Onder die omstandigheden mag van verdachte verwacht worden dat zij er alles aan doet om een onveilige dan wel gevaarlijke situatie te voorkomen, immers voor verdachte gelden hoge veiligheidsnormen. Alleen al uit hoofde van het Brzo heeft verdachte een bijzondere zorgplicht. Door onvoldoende toezicht te houden op het op juiste wijze uitvoeren van een workorder dan wel onvoldoende specifiek geschoold personeel de workorder uit te laten voeren heeft verdachte aanvaard dat in het onderhavige geval in afwijking van de workorder is gehandeld. Door verdachte werd kennelijk oogluikend toegestaan dat personeel in voorkomend geval en naar eigen goeddunken konden en mochten afwijken van de bij het productieproces uit te voeren workorder;[...].’* Uit het feit dat de supervisor onder andere heeft verklaard *‘We doen het eigenlijk wel vaker op deze manier’* leidt de rechtbank af dat binnen de onderneming van verdachte ten tijde

van het voorval kennelijk een veiligheidscultuur bestond die dergelijk solistisch – inherent onveilig – gedrag faciliteerde. Voor de bewezenverklarde overtreding legt de rechtbank een boete op van € 30.000.¹¹¹

5.4 Bestuurlijke strafbeschikking

De bestuurlijke strafbeschikking milieufeiten kan worden uitgevaardigd door een daartoe aangewezen lichaam of persoon, met een publieke taak belast, zoals een Regionale Uitvoeringsdienst (‘RUD’).¹¹² Uit het Feitenboekje bestuurlijke strafbeschikking milieu- en keurfeiten volgt dat op dit moment een bestuurlijke strafbeschikking niet mogelijk is als het gaat om een Brzo-instelling (BM 170 – BM 172).¹¹³

6. Openbaarmaking van Brzo-stukken

Zowel het Brzo als de Wm bevatten bepalingen over de actieve en passieve openbaarmaking van bepaalde stukken.¹¹⁴ Bij actieve openbaarmaking publiceert de overheid uit eigen beweging bepaalde stukken. Passieve openbaarmaking houdt in dat het publiek van bepaalde stukken kennis kan nemen nadat zij de overheid daarom heeft verzocht. Het Brzo voorziet in actieve openbaarmaking van het VR, nadat dit door de betrokken bevoegde gezagen is beoordeeld (art. 16 t/m 18); het bevoegd gezag legt het VR en zijn conclusies daarover voor een periode van vier weken ter inzage. Indien het betrokken bedrijf in verband met bijvoorbeeld beveiligings- of bedrijfsgeheimen een aangepaste tekst van het VR ter inzage wil laten leggen, dan kan het daartoe op grond van art. 19.3 Wm bij het bevoegd gezag een beroep doen. Alleen als dit verzoek wordt gehonoreerd zal de aangepaste tekst ter inzage worden gelegd. Naar het zich laat aanzien zullen in het Brzo 2015 ook het inspectierapport en de stoflijst als gegevens in de zin van art. 19.3 lid 1 Wm worden aangewezen.

Daarnaast kan een ieder de overheid verzoeken om aan hem ‘milieu-informatie’¹¹⁵ te verstrekken die is neergelegd in documenten die zich bevinden bij de overheid, passieve openbaarmaking dus. Deze verplichting vloeit voort uit het Verdrag van Aarhus¹¹⁶ en is in Nederland geïmplementeerd in de Wet openbaarheid van bestuur (‘Wob’). Het begrip milieu-informatie moet ruim worden uitgelegd en omvat bijvoorbeeld inspectieprogramma’s, inspectierapporten en ook

109. ECLI:NL:RBZWB:2014:1911. Zie ook noot 85.

110. ECLI:NL:RBOBR:2014:3421.

111. Zie ECLI:NL:RBGEL:2014:823 waarin een geldboete van 110.000 euro is opgelegd aan het Nijmeegse bedrijf CP Kelco. Het bewezenverklarde in die zaak leverde op overtreding van een voorschrift gesteld bij art. 32 Arbeidsomstandighedenwet, begaan door een rechtspersoon en dood door schuld, begaan door een rechtspersoon.

112. Zie ook de Richtlijn bestuurlijke strafbeschikkingsbevoegdheid milieu- en keurfeiten.

113. Zie ook Landelijke Handhavingstrategie Brzo 1999, p. 17.

114. Zie voor een overzicht van juridische mogelijkheden en beperkingen van actieve en passieve openbaarmaking in relatie tot het milieurecht: mr. C.A.H. van de Sanden, *De publieke schandpaal in het milieurecht*, M en R 2011/137.

115. Art. 1 sub g Wob.

116. Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaanleggen, Aarhus, 25 juni 1988.

VR'en.¹¹⁷ Het bestuursorgaan heeft ten aanzien van milieu-informatie minder ruimte om openbaarmaking te weigeren.¹¹⁸ Anders gezegd, in de Wob is bepaald dat milieu-informatie eerder dan andere informatie openbaar moet worden gemaakt. Ditzelfde in het bijzonder voor informatie met betrekking tot emissies in het milieu. Vergunningen op grond van de Wm worden pas verstrekt nadat de beroepstermijn is verstreken, bij zogenaamde IPPC-installaties (de grootste milieubelastende bedrijven) is dit totdat de vergunningen onherroepelijk zijn geworden.

Omdat de betrokken inrichting mogelijk bezwaar zal hebben tegen openbaarmaking van informatie die hem treft, stelt het bestuursorgaan de inrichting eerst in de gelegenheid om over een voornemen tot openbaarmaking mondeling of schriftelijk zijn zienswijze kenbaar te maken.¹¹⁹ De wet stelt geen eisen aan de termijn die hiervoor wordt gegeven, doorgaans wordt een periode van twee weken aangehouden. Wordt bepaalde informatie ondanks de zienswijze van het betrokken bedrijf toch openbaar gemaakt dan staat hiertegen de normale rechtsgang van de Awb open. Een bedrijf zal in dat geval bij het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen bezwaar¹²⁰ kunnen maken tegen het besluit tot openbaarmaking. Om te voorkomen dat de stukken daadwerkelijk bekend worden gemaakt zal het bedrijf daarnaast binnen twee weken¹²¹ een verzoek om een voorlopige voorziening moeten indienen bij de voorzieningenrechter van de rechtbank die in beroep bevoegd is. In de regel slaagt een bezwaar tegen een Wob-besluit niet snel en hecht de rechter grote waarde aan het belang van openbaarmaking ten opzichte van andere, waaronder bedrijfs-, belangen.¹²² Bij een voorlopige voorziening zal de rechter, naast de haalbaarheid van het bezwaar, tevens het belang bij de onomkeerbaarheid van de bekendmaking betrekken.

Nieuw op het gebied van actieve openbaarmaking is de publicatie van de samenvattingen van inspectierapporten. De Ministerraad heeft hiermee in februari 2014 op voorstel van minister Asscher van Sociale Zaken ingestemd.¹²³ Met de openbaarmaking wordt beoogd meer transparantie te geven over het werk van de Inspectie SZW en het publiek te beschermen tegen potentieel gevaarlijke bedrijven. Deze vorm van publicatie wordt populair ook wel 'naming and shaming' genoemd. In een samenvatting staan de belangrijkste uitkomsten van de inspecties.¹²⁴ Daarbij worden drie categorieën onderscheiden, inclusief passende maatregelen (sancties), te weten "Categorie 1, zwaar", "Categorie 2, middelmatig" en "Categorie 3, licht". Deze categorieën vertonen grote overeenkomsten met de categorieën zoals die in de Handhavingstrategie worden gehanteerd (zie § 3.2.5). Iedere samenvatting eindigt met het eindoordeel van een inspectieteam. Dit oordeel kan variëren van 'geen overtredingen en verbeterpunten geconstateerd' tot 'direct actie nemen'.

Op de website van Brzo+ zijn inmiddels de eerste samenvattingen van inspectierapporten gepubliceerd, tot dusver een kleine 60 in totaal. De wijze waarop bedrijven in de praktijk gelegenheid krijgen om op de samenvatting te reageren loopt – zo is onze ervaring – uiteen. Een aantal bedrijven is verzocht om binnen een periode van twee weken een zienswijze in te dienen. Andere bedrijven krijgen de samenvatting als onderdeel van het rapport toegestuurd en kunnen tegen de publicatie van de samenvatting bezwaar maken. In

die zin is nog wel wat landelijke coördinatie nodig om de behandeling van de Brzo-bedrijven op één lijn te krijgen. Onze ervaringen hiermee zijn dat, in dit geval, de DCMR Milieudienst Rijnmond zich constructief opstelt en bereid is om redelijke tekstvoorstellen over te nemen. Ook waar het gaat om opmerkingen over de opvolging van bepaalde bevindingen. Het is wel de vraag of deze coulançe een bewuste actie is om de bedrijven, die weinig enthousiast zijn over de bekendmaking van de samenvattingen en verkeerde uitleg van de conclusies vrezen, hieraan te laten wennen en in de toekomst minder ruimte voor aanpassing zal worden gegeven. De publicatie van de samenvattingen van inspectierapporten lijkt slechts een begin van het eenvoudig digitaal beschikbaar maken van documentatie over Brzo-bedrijven. Naast het eerder genoemde Inspectieview Milieu hebben bijvoorbeeld Burgemeester en Wethouders van Gorinchem besloten om ook de handhavingsbesluiten van Brzo-bedrijven te publiceren.¹²⁵

7. Conclusie

Wij constateren dat er twee belangrijke tendensen zijn in de handhaving van het Brzo. Allereerst zien wij in de totstandkoming van de Handhavingstrategie en de IvM een toenemende mate van samenwerking tussen de handhavende instanties om meer risicogericht en informatiegestuurd te kunnen handhaven met als doel efficiënter en effectiever te handhaven. Wij zijn benieuwd hoe de samenwerking in de praktijk vorm gaat krijgen en of daadwerkelijk vroegtijdige afstemming tussen bestuursrecht en strafrecht zal plaatsvinden en of en, zo ja hoe, de handhavende instanties zich daarover zullen verantwoorden. In de praktijk signaleren wij dat de toezichthouders in hun maatregelen vaak ver vooruit lopen op het strafrecht. Zo kan het voor komen dat een last onder dwangsom wordt opgelegd om een acute situatie te herstellen, maar de strafzaak over hetzelfde feitencomplex pas jaren later wordt beëindigd. Een bedrijf dat in de loop der jaren grote stappen heeft gezet, kan in een strafzaak nog lang en hard geconfronteerd worden met feiten uit het verleden. In de berichtgeving over strafzaken gaat immers vaak verloren dat het gaat om oude feiten. Voor de betrokken bedrijven kan dat zeer frustrerend zijn.

117. Ook lijsten met betrekking tot een quickscan naar de mate waarin het VBS van Brzo-bedrijven functioneert, wordt als milieu-informatie beschouwd, zie Rb Amsterdam 23 december 2011, ECLI:NL:RBAMS:BV7178.

118. Art. 10 lid 4 t/m 8 Wob.

119. Art. 4:8 en 4:9 Awb.

120. Art. 8:1 jo. art. 7:1 Awb.

121. Indien een belanghebbende naar verwachting bezwaar heeft tegen de bekendmaking van het besluit, wordt de informatie niet eerder verstrekt dan twee weken nadat die beslissing is bekendgemaakt, art. 6 lid 5 Wob.

122. Zie bijv. ABRvS 16 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2621.

123. Zie nieuwsbericht "Gegevens gecontroleerde bedrijven stapsgewijs openbaar" op de website rijksoverheid.nl.

124. <http://brzoplus.nl/inspecties-0/zoek-inspectie/>.

125. Aanvulling op beleidsregel Handhavingstrategie Brzo 1999, burgemeester en wethouder van Gorinchem, gepubliceerd op 9 december 2014, te raadplegen via de website overheid.nl.

Daarnaast zien wij een hang naar transparantie: meer en meer gegevens over Brzo bedrijven (moeten) worden openbaar. Zo staat op de website Brzo+: *'U wilt iets weten over de veiligheid van bepaalde bedrijven. Bijvoorbeeld over een bedrijf in uw woonplaats, of juist in de buurt van het huis dat u wilt kopen. Wat doen die bedrijven aan veiligheid? En hoe controleert de overheid of dat voldoende is? [...] Dan zijn de inspectierapporten iets voor u.'* De burger klikt door naar de eigen regio en kan vervolgens bijvoorbeeld de inspectiesamenvatting van Shell Nederland Chemie Moerdijk inzien. Een bijkomend effect van het publiceren van deze gegevens is dat toezichthouders kunnen laten zien dat zij deze bedrijven hebben gecontroleerd. Of het publiceren van deze gegevens ook gaat leiden tot meer veiligheid is de vraag. In de komende jaren zal moeten blijken of bedrijven maximaal transparant zullen zijn als zij weten dat hun openheid 'beloond' kan worden met een vermelding in de inspectiesamenvatting. Hoe dan ook, met alle nieuwe ontwikkelingen gaan wij weer een boeiend Brzo jaar tegemoet.