LAT Risicobeheersing Bedrijven

Landelijke Handhavingstrategie Brzo 1999

Colofon

LAT RB

Postbus 93144

2509 AC Den Haag

www.latrb.nl

lat@rws.nl

Vastgesteld in BOB, 11 december 2013

Voorwoord

Deze handhavingstrategie Brzo is opgesteld door de werkgroep Handhaving in opdracht van de Landelijke Aanpak Toezicht Risicobeheersing Bedrijven (LAT RB). In 2010 is de werkgroep begonnen met het uitwerken van uniforme procedures en werkwijzen om hiermee de Werkwijzer Brzo II aan te vullen met het onderdeel handhaving. De tweede opdracht betrof het opstellen van een handhavingstrategie.

In 2011 bleek dat een omgekeerde werkwijze noodzakelijk was. Daarom is eerst een strategie opgesteld om vervolgens de andere acties uit te werken. De andere acties bestonden uit het opstellen van een beoordelingskader om de sancties te kunnen koppelen aan de ernst van de overtredingen van het Brzo in relatie tot het gevaar van een zwaar ongeval met gevaarlijke stoffen. Voor het ontwikkelen van uniforme procedures en werkwijzen is aangesloten bij de uitkomsten van de pilot Brzo-handhaving in de regio Zuid. De producten uit regio Zuid zijn overgenomen als landelijke werkwijze voor de handhaving op het Brzo 1999.

Bij het opstellen van de strategie zijn alle stakeholders actief betrokken. Zo is voor het bepalen van de uitgangspunten van de strategie en de benodigde beoordelingskaders een extra stakeholder bijeenkomst georganiseerd (december 2011), is een uitgebreide consultatieronde gemaakt langs de stakeholders (begin 2012) en heeft een expertmeeting plaatsgevonden (mei 2012).
De juridische onderbouwing is een ander belangrijk onderdeel. Hiervoor is een aparte notitie opgesteld die ook is becommentarieerd door de betrokken ministeries. Deze notitie is onderdeel van dit document.

Deze handhavingstrategie is vastgesteld door de LAT RB Regiegroep op 6 december 2012. De gezamenlijke Brzo-toezichthouders committeren zich aan toepassing van deze strategie als onderdeel van het Brzo-toezicht door dit vast te leggen in de bestuurlijke inspectieprogramma's en aanvullend waar nodig in het eigen beleid/de eigen beleidsregels omtrent toezicht en handhaving.

Inhoudsopgave

1. Inleiding 4

1.1 Aanleiding 4

1.2 Probleemanalyse 5

1.3 Doelstelling en afbakening 5

1.4 Leeswijzer 5

2. Visie en uitgangspunten 6

2.1 Doel 6

2.2 Strategische keuzes en uitgangspunten 7

3. Wettelijke kaders en handhavingsbevoegdheden 9

3.1 Samenhang Brzo 1999 verplichtingen en handhaafbaarheid 9

3.2 Handhavingsbevoegdheden 10

3.3 Handhavingsinstrumenten 10

3.4 Bestuursrecht en strafrecht 11

4. Handhavingstrategie, beoordeling zwaarte van de overtredingen en toepassen sancties 13

4.1 Inleiding 13

4.2 Beoordelingskader: ernst van de overtreding 14

4.3 Toepassen van handhavingsinstrumenten en sancties 15

4.4 Verzwarende omstandigheden en hersteltermijnen 16

5. Aanbevelingen 17

Bijlage A: Juridische handhavingsmogelijkheden Brzo 1999 19

Bijlage B: Begrippenlijst 33

Bijlage C: Samenstelling werkgroep Handhaving 2012 35

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Met de implementatie van de Seveso II richtlijn in Nederland door het Besluit risico's zware ongevallen 1999 (Brzo 1999) is een integrale benadering gekozen voor de bescherming van mens en milieu tegen de risico's van zware ongevallen met gevaarlijke stoffen. Dit besluit leidde tot vergaande samenwerking bij het toezicht tussen de Inspectie SZW (voorheen Arbeidsinspectie), de Veiligheidsregio's en het Wabo bevoegd gezag (voorheen bevoegd gezag Wet Milieubeheer).

Evaluaties van de uitvoering van het Brzo 1999 in 2003 en 2004 lieten zien dat het complexe wetgeving en uitvoering betreft en dat de kwaliteit van de uitvoering en de samenwerking op veel punten verbeterd moest worden. Dit heeft geleid tot een omvangrijk verbeterprogramma (BeteRZO) en het instellen van landelijke regie (tegenwoordig: LAT RB) om voortdurend de kwaliteit van de uitvoering te volgen en waar nodig verdere verbeteringen door te voeren. Als resultaat van deze doorlopende inspanningen is vanaf 2004 tot 2010 de kwaliteit van de uitvoering op een hoog niveau gebracht door daadwerkelijk gezamenlijk en gecoördineerd toezicht te houden.

Omdat er een enorme opgave lag om het gezamenlijk toezicht op het gewenste niveau te krijgen en omdat ook in de wetgeving handhaving een eigenstandige verantwoordelijkheid is van de betreffende toezichthouder, is destijds gekozen om de gezamenlijke en gecoördineerde handhaving pas in een later stadium nader in te vullen.

Meer recente onderzoeken[1] naar de uitvoering van het Brzo 1999 laten dan ook zien dat de kwaliteit van het toezicht fors is verbeterd, maar dat er nog een dringende behoefte bestaat aan uniformering van de gezamenlijke handhavingstrategie. Het is dan ook een logisch vervolg van de BeteRZO afspraken met betrekking tot o.a. uniformiteit, eenduidigheid (gezamenlijkheid) en tijdigheid, dat in het Eindbeeld Brzo Vernieuwing Toezicht Chemie van april 2010 is opgenomen dat handhaving als één van de belangrijke thema's zal worden opgepakt door de LAT RB. In 2010 heeft de LAT RB regiegroep opdracht gegeven aan de werkgroep Handhaving om uniforme werkwijzen en procedures voor de gezamenlijke handhaving van het Brzo te ontwikkelen.

Niet alleen de VROM Inspectie (nu Inspectie Leefomgeving en Transport: ILT) heeft geconcludeerd dat een uniforme handhavingstrategie zeer wenselijk is. Ook andere onderzoeken hebben conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan om de afzonderlijke handhavingstrategieën te uniformeren en het bestuursrecht en strafrecht beter op elkaar te laten aansluiten[2].

In de onlangs uitgebrachte rapportage 'Naleving en handhaving BRZO 2011' van de LAT RB zijn aanbevelingen gedaan voor een uniforme handhavingstrategie. Deze aanbevelingen zijn meegenomen in de totstandkoming van deze handhavingstrategie.

[1] Onderzoeken door de VROM-Inspectie in 2008 en 2010

[2] Rapporten van de verschillende commissies zoals Mans, Oosting en Het IPO advies over vergunningverlening, toezicht en handhaving risicovolle bedrijven in het RUD stelsel, mei 2012

1.2 Probleemanalyse

Het Brzo 1999 is gebaseerd op meerdere wetten, kent meerdere toezichthouders met elk een afzonderlijk handhavingsbeleid en verschillende instrumenten en bevoegdheden. Er is echter geen gezamenlijk beleid in Nederland vastgesteld voor de sanctionering van overtredingen van specifiek het Brzo 1999.

Het gebrek aan een gezamenlijke handhavingstrategie kan in de praktijk belemmerend werken voor een daadkrachtig optreden door de overheden tegen overtredingen die potentieel grote gevolgen kunnen hebben voor mens en milieu. Nu blijkt dat de betreffende bedrijven niet aantoonbaar eenduidig worden gesanctioneerd voor gelijksoortige Brzo 1999 overtredingen en is er niet altijd sprake van een level playing field voor de bedrijven.

De kwaliteit van het gezamenlijk toezicht is wel al geborgd door de inspanningen van de afgelopen jaren. De toezichtinformatie die hieruit voortvloeit, is een goede basis voor gezamenlijke handhaving. De bestaande handhavingbevoegdheden en de vanaf 1 januari 2013 beschikbare sanctiemiddelen worden als toereikend gezien om op basis van de gezamenlijke strategie daadkrachtig te kunnen optreden.

1.3 Doelstelling en afbakening

Een eenduidige landelijke handhavingstrategie Brzo 1999 vastleggen zodat overtredingen van het Brzo 1999 altijd gevolgd worden door handhaving en dat voor gelijksoortige overtredingen dezelfde meest adequate sanctiemiddelen worden toegepast.

Deze handhavingstrategie is bedoeld voor de handhaving en sanctionering van overtredingen van het Brzo 1999 en is daarmee primair gericht op het voorkomen van zware ongevallen met gevaarlijke stoffen bij inrichtingen waarop het Brzo 1999 van toepassing is. Deze strategie beperkt zich tot de sanctionering. Geconstateerde overtredingen volgen uit het al geüniformeerde gezamenlijke Brzo toezichtproces.

1.4 Leeswijzer

De handhavingstrategie is in drie onderdelen vastgelegd:

- wat? In hoofdstuk 2 wordt omschreven wat wordt beoogd met de strategie (doelen), welke eisen gesteld worden aan de handhaving (kwaliteitscriteria) en wat daarbij de belangrijkste uitgangspunten zijn (strategische keuzes);
- waarmee? In hoofdstuk 3 worden de wettelijke kaders en handhavingbevoegdheden toegelicht. In hoofdstuk 4 wordt omschreven waarmee de strategie genoemd onder het eerste punt operationeel wordt gemaakt en ingepast in de bestaande inspectiemethodiek NIM;
- aanbevelingen. In hoofdstuk 5 worden enkele aanbevelingen gedaan voor verdere doorontwikkeling.

2 Visie en uitgangspunten

2.1 Doel van de handhavingstrategie

Doel
Ter bescherming van de veiligheid van werknemers, milieu en omwonenden treden de gezamenlijke Brzo 1999 toezichthouders op adequate en uniforme wijze sanctionerend op tegen overtredingen van het Brzo 1999, totdat deze overtredingen zijn opgeheven.
Bijkomend resultaat van de gezamenlijke strategie is het verbeteren van de uniformiteit van de landelijk beschikbare toezicht- en handhavinginformatie.

Welke eisen worden aan de handhaving van het Brzo 1999 gesteld?
Burgers en politiek verwachten, vooral als het gaat om overtredingen van het Brzo 1999 en de daarmee samenhangende grote risico's, dat de overheid adequaat, dwingend en voortvarend optreedt. Daarnaast lopen de toezichthoudende overheden zoals ook blijkt uit de uitspraak van de hoge raad inzake CMI grote bestuurlijke, financiële en imagorisico's wanneer zij het toezicht niet adequaat uitvoeren. Als de toezichthouder niet aantoonbaar op de hoogte is van de veiligheidskritische afwijkingen van de norm waarbij de veiligheid in het geding is en niet voldoende dwingend en voortvarend optreedt, kan zij mede verantwoordelijk zijn voor de (financiële) gevolgschade die optreedt bij een eventuele calamiteit.

Er zijn meerdere beleidsdocumenten en werkmethodes opgesteld voor handhaving in het algemeen. Enkele belangrijke zijn Kaderstellende visie op toezicht (2001), de LOM handhavingstrategie en de Tafel van elf. Ook heeft elke toezichthouder haar eigen handhavingstrategie[3]. Deze strategie is vaak voor meerdere wetgeving opgesteld en niet exclusief voor het Brzo 1999. Voor het Brzo 1999 specifiek is in het eindbeeld van LAT RB[4] beschreven waar handhaving van het Brzo 1999 aan moet voldoen. Voor deze handhavingstrategie zijn alle relevante documenten bestudeerd en onderstaand zijn de belangrijkste uitgangspunten benoemd.

- *Landelijk uniform*
  Landelijke uniformiteit draagt bij aan een level playing field voor het bedrijfsleven, vergemakkelijkt de opleiding van de toezichthouders en het verbetert de mogelijkheden om landelijk handhavingsinformatie te vergelijken.

- *Eenduidig (in gezamenlijkheid op basis van Brzo 1999)*
  De één-loket gedachte wordt doorgetrokken van inspectie en inspectiebevindingen naar het daadwerkelijk gezamenlijk handhaven. De verschillende handhavende instanties hebben eigenstandige handhavingsbevoegdheden en (veelal soortgelijke) handhavingsinstrumenten vanuit het bestuursrecht en/of het strafrecht. Gezamenlijk beschikken zij over een mix van handhavingsmogelijkheden die gecoördineerd zo slim mogelijk ingezet zullen worden.

- *Tijdig*
  Duidelijke termijnen waarbinnen handhaving moet worden ingezet door de overheden (aanschrijvingstermijn), waarbinnen maatregelen door het bedrijf moeten zijn genomen (hersteltermijn) en de overheid de verbetering heeft gecontroleerd. Voor ernstige

[3] In deze strategie is rekening gehouden met de wijzigingen voor de handhaving van het Brzo 1999 als gevolg van de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving, die op 1 januari 2012 in werking treedt.
[4] Eindbeeld Keizerskroon IV 8 april 2010

overtredingen geldt hierbij direct optreden. De hersteltermijnen voor bedrijven worden per geval bepaald in overeenstemming met het risico voor werknemers, milieu en omwonenden.

- *Proportioneel*
  De handhaving past bij het veiligheidsrisico als gevolg van de overtreding, het naleefgedrag, de houding/de veiligheidscultuur van het betreffende bedrijf en mogelijke recidive.

- *Effectgericht*
  Het effect (opheffen/beperken van risico als gevolg van overtreding door het bedrijf) staat voorop, maar ook het straffen van het bedrijf. Daarbij worden bestuurs- en strafrechtelijke middelen ingezet.
  Andere niet wettelijke maatregelen kunnen ook effectief zijn zoals naming and shaming, het informeren van verzekeringsmaatschappijen en/of certificerende instellingen. Deze handhavingstrategie beperkt zich tot de wettelijke sanctiemiddelen.

- *Transparant*
  Burgers en bedrijven hebben recht om te weten waar ze aan toe zijn. Daartoe moet transparant zijn welke bedrijven overtredingen hebben begaan en hoe de overheid daarop heeft gereageerd. Het publiceren van deze informatie maakt geen onderdeel uit van deze handhavingstrategie, maar zal deel uitmaken van de implementatie van Seveso III. Hoe de overheid op een overtreding reageert en welke sanctie wordt opgelegd en de zwaarte ervan behoort ook transparant te zijn. Dit document beoogt deze transparantie te geven voor het opleggen van sancties bij het overtreden van het Brzo 1999.

- *Rechtsgelijkheid en rechtszekerheid*
  Diegene die worden gestraft door de overheid vanwege het begaan van een overtreding moeten kunnen rekenen op gelijke bestraffing. Er mag geen sprake zijn van willekeur of persoonlijke interpretaties. Daarnaast moeten burger en bedrijven rechten en plichten in de verhouding tot het bestuur kunnen bepalen en daarmee weten waar zij bij het toepassen van het recht aan toe zijn.

2.2 Strategische keuzes en uitgangspunten

Strategische keuzes en uitgangspunten voor de Brzo handhavingstrategie:

1. Handhaving op overtredingen in een Brzo-inrichting die van invloed zijn op de beheersing van zware ongevallen met gevaarlijke stoffen gebeurt in eerste instantie op basis van het Brzo 1999. Als geen relatie met het Brzo 1999 kan worden gelegd, vindt handhaving plaats op basis van de onderliggende wetgeving.

2. Deze handhavingstrategie is van toepassing op alle Brzo verplichtingen.

3. Bestuursrecht en strafrecht zijn complementair. Uitgangspunt bij het opstellen van dit beleid is 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 bestuurlijke als strafrechtelijke pijlers.[5] Deze pijlers richten zich op twee doelen: afdwingen dat overtredingen worden opgeheven en bestraffen van gepleegde overtredingen. Bestuursrecht kent beide

[5] Zie kabinetsstandpunt inzake 'Bijzondere opsporingsdiensten' (1999/2000) en 'kaderstellende visie op toezicht' (2001)

mogelijkheden (bestuursdwang en bestuurlijke boete), strafrecht is uitsluitend punitief (bestuurlijke strafbeschikking of schikking/bestraffing na een proces-verbaal). Het uitgangspunt 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.

4. De op te leggen sancties zijn dus een afgestemde mix van bestuurs- en strafrecht rekening houdend met:
   a. de zwaarte van de overtreding (mate van de risicobeheersing en weging van de overtreding);
   b. het risico van het bedrijf cq de activiteit;
   c. het naleefgedrag en eventuele recidive van (soortgelijke) overtredingen.

5. De toezichthouders hebben diverse handhavingsinstrumenten ter beschikking, waarvan de last onder bestuursdwang, last onder dwangsom, de bestuurlijke boete en het proces-verbaal sanctiemiddelen zijn. De inzet van één of meer handhavingsinstrumenten wordt bepaald door de aard van de overtreding:
   a. bij overtredingen met ernstig gevaar wordt direct zowel een corrigerend als bestraffend sanctiemiddel ingezet;
   b. bij andere overtredingen wordt eerst een opheffingstap ingezet via een waarschuwing of een eis en wordt na een hercontrole zo nodig bestraffend opgetreden;
   c. bij andere niet meer te corrigeren overtredingen wordt direct bestraffend opgetreden.

6. Door toepassen van het model (hoofdstuk 4) volgt welk handhavingsinstrument wordt ingezet. Feiten en omstandigheden kunnen leiden tot afwijking van de handhavingstrategie. De inspecteur en het inspectieteam motiveren de afwijking op basis van goede kennis, kunde (dus opleiding) en inzichten in de relatie tussen overtreding en risico. Een afwijking wordt altijd schriftelijk en gemotiveerd vastgelegd. Er zal echter nooit worden afgezien van handhaving in geval van overtredingen.

7. Het principiële uitgangspunt is dat niet altijd elke dienst moet willen handhaven, maar dat sanctionering door die dienst wordt opgepakt die gegeven de situatie de meest effectieve instrumenten ter beschikking heeft. Uitgaande van het principe:
   a. worden uitsluitend interne veiligheidscomponenten opgepakt door de Inspectie SZW;
   b. worden uitsluitend externe veiligheidscomponenten en milieu opgepakt door het Wabo bevoegd gezag;
   c. wordt informatievoorziening ten behoeve van de rampenbestrijding (zoals benoemd in artikel 25 eerste lid) opgepakt door de betrokken veiligheidsregio en;
   d. worden overtredingen die niet uitsluitend betrekking hebben op één van deze drie situaties aangepakt op de wijze die volgens het inspectieteam het meest effectief is; zowel voor mogelijkheden als bevoegdheden.

8. Als onderdeel van de strategie worden termijnen vastgelegd waarbinnen handhaving ingezet moet worden. Het inzetten van de handhaving wordt gekoppeld aan het moment van verzenden van het inspectierapport, tenzij het om overtredingen en/of gevoelige situaties gaat waardoor direct handelen noodzakelijk is.

3 Wettelijke kaders en handhavingsbevoegdheden

3.1 Samenhang Brzo 1999 verplichtingen en handhaafbaarheid

Artikel 5, eerste lid van het Brzo 1999 kan worden gezien als de centrale bepaling van het Brzo 1999: *het bedrijf neemt alle maatregelen die nodig zijn om zware ongevallen te voorkomen en de gevolgen daarvan voor mens en milieu te beperken.* De maatregelen die het Brzo 1999 verder verlangt (naast concrete technische en organisatorische voorzieningen), zoals het opstellen van een preventiebeleid, een veiligheidsbeheerssysteem (VBS), een veiligheidsrapport, een intern noodplan en een stoffenlijst, geven mede een nadere invulling aan deze bepaling. Deze verlangde maatregelen zijn immers mede vereist om zware ongevallen te voorkomen en de gevolgen voor mens en milieu te beperken.

Brzo 1999, artikel 5:

1. Degene die een inrichting drijft, treft alle maatregelen die nodig zijn om zware ongevallen te voorkomen en de gevolgen daarvan voor mens en milieu te beperken.
2. Degene die een inrichting drijft, heeft in de inrichting een document voorhanden waarin het door hem gevoerde beleid ter voorkoming van zware ongevallen, rekening houdend met de aanwezigheid en de omvang van de risico's, is vastgelegd. Dit document bevat de algemene doelstellingen en beginselen van het beleid inzake de beheersing van de risico's van zware ongevallen. Het document kan worden opgenomen in het veiligheidsrapport, het veiligheids- en gezondheidsdocument, bedoeld in artikel 2.42, tweede lid, van het Arbeidsomstandighedenbesluit, dan wel in de combinatie van die twee rapporten, bedoeld in artikel 9, tweede lid.
3. Ten einde het in het tweede lid bedoelde beleid te bepalen en uit te voeren, voert degene die een inrichting drijft, een veiligheidsbeheerssysteem in. In het veiligheidsbeheerssysteem komen de elementen, genoemd in bijlage II aan de orde.
4. Indien in de inrichting of een onderdeel daarvan of in de werking van de inrichting of van dat onderdeel een verandering wordt aangebracht die voor de risico's van een zwaar ongeval belangrijke gevolgen kan hebben, draagt degene die de inrichting drijft, er voor zorg dat het beleid ter voorkoming van zware ongevallen en het veiligheidsbeheerssysteem opnieuw worden beoordeeld en indien nodig worden herzien en dat het document, bedoeld in het tweede lid, dienovereenkomstig wordt gewijzigd. Een zodanige beoordeling onderscheidenlijk herziening vindt tevens plaats indien een verandering in het veiligheidsinzicht daartoe aanleiding geeft.
5. Onze Ministers kunnen nadere regels stellen met betrekking tot het tweede tot en met het vierde lid.

Uit de samenhang tussen het eerste, tweede en derde lid van artikel 5 van het Brzo 1999 volgt dat:

- het preventiebeleid heeft tot doel zware ongevallen te voorkomen en de gevolgen daarvan te beperken;
- het VBS een nadere uitwerking bevat van de verplichting van artikel 5, eerste lid, van het Brzo 1999;
- met het VBS wordt het preventiebeleid zware ongevallen geïmplementeerd.

Zowel het opstellen van een VBS, met de elementen die zijn genoemd in bijlage II van het Brzo 1999, als het uitvoeren van het VBS zijn dus maatregelen die moeten worden getroffen om zware ongevallen te voorkomen en de gevolgen daarvan te beperken. Als niet op een correcte wijze uitvoering wordt gegeven aan een VBS levert dat derhalve een overtreding op van artikel 5, eerste lid, in samenhang met artikel 5, derde lid, van het Brzo 1999.

Bijlage A geeft verder inzicht in de juridische handhavingsmogelijkheden van het Brzo 1999.

3.2 Handhavingsbevoegdheden

Op grond van artikel 5:4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) bestaat er uitsluitend een bevoegdheid om bestuursrechtelijk te handhaven als deze bevoegdheid is vastgelegd in een wet of besluit (zoals het Brzo 1999). Het Brzo 1999 is gebaseerd op de Arbeidsomstandighedenwet (Arbo-wet), de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en de Wet veiligheidsregio's (Wvr). De bestuursorganen die bevoegd zijn op grond van deze drie onderliggende wetten, kunnen handhaven op het Brzo 1999. In de onderliggende wet is de handhavingsbevoegdheid toegekend aan het bestuursorgaan, zodat voor elk bestuursorgaan afzonderlijk de bevoegdheid om te handhaven op het Brzo 1999 zich beperkt tot de bepalingen van het Brzo 1999 die gebaseerd zijn op de onderliggende wet. Bijlage 1 geeft de bevoegdheidsverdeling weer per artikel(lid) van het Brzo 1999.

De betrokken instanties wijzen Brzo-inspecteurs aan als toezichthouder in de zin van de bijzondere wet (Arbo-wet, Wabo en Wvr). De Brzo-inspecteurs hebben dan de bevoegdheden die de Awb toekent aan toezichthouders, voor zover deze niet zijn uitgezonderd in de bijzondere wet. Alleen toezichthouders die tevens Buitengewoon Opsporingsambtenaar (BOA) zijn hebben daarnaast de bevoegdheid om strafrechtelijke feiten op te sporen en hiervan proces-verbaal op te maken (opsporing). De BOA's kunnen ook gebruik maken van de Bestuurlijke strafbeschikking.

Artikel 25 van het Brzo 1999 wijst de strafbare feiten aan, namelijk handelen of nalaten in strijd met:
1. het krachtens artikel 48, zesde lid, van de Wet veiligheidsregio's bepaalde in vier artikelen van het Brzo 1999;
2. het krachtens artikel 6, eerste lid, tweede zin, van de Arbeidsomstandighedenwet bepaalde in zestien artikelen van het Brzo 1999.

Via de Wet op de economische delicten is overigens ook het niet voldoen aan voorschriften gesteld krachtens artikel 8.40 van de Wet milieubeheer, zoals het Brzo 1999, een strafbaar feit.

De bevoegdheid om te handhaven op het Brzo 1999 verschilt per artikel(lid) van het Brzo 1999. Er is echter steeds een mogelijkheid om te handhaven op het Brzo 1999 vanuit het bestuurs- of strafrecht. Zie hiervoor ook de tabel in Bijlage A.

3.3 Handhavingsinstrumenten

Zoals gezegd zijn de bestuursorganen voor de handhaving van het Brzo 1999 gebonden aan de Arbo-wet, de Wabo en de Wvr. In deze drie wetten zijn ook de bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten vastgelegd. Hierbij past nog de opmerking dat in het eerste lid van artikel 5:32 van de Awb de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder dwangsom is gekoppeld aan de bestuursdwangbevoegdheid. Een bestuursorgaan dat bevoegd is tot toepassing van bestuursdwang is dus tevens bevoegd tot het opleggen van een last onder dwangsom. Door deze koppeling in de Awb hoeft de dwangsombevoegdheid niet genoemd te worden in de Arbo-wet, de Wabo en de Wvr.

Het intrekken van de omgevingsvergunning is geen doelmatig handhavingsinstrument voor het naleven van de artikelen van het Brzo 1999, maar het kan wel als uiterst instrument dienen om een Brzo-inrichting verdere exploitatie te verbieden. Het intrekken van de vergunning zal slechts in een enkel geval proportioneel zijn in relatie tot de overtreding(en). Gemeenten en provincies hebben (nog) niet de mogelijkheid om ter naleving van bepalingen uit het Brzo 1999 een bestuurlijke boete op te leggen, hoewel de bestuurlijke boete al wel als instrument in de Wet milieubeheer zit.

De Inspectie SZW heeft op grond van artikel 27 van de Arbeidsomstandighedenwet de bevoegdheid om een eis tot naleving te stellen. De Inspectie SZW geeft in een beschikking aan binnen welke termijn en op welke manier een artikel uit het Brzo 1999 moet worden nageleefd. Verder kan de Inspectie SZW op grond van artikel 28 van de Arbeidsomstandighedenwet met een mondeling bevel afdwingen dat werkzaamheden worden stilgelegd of dat werkzaamheden niet mogen aanvangen. Het mondelinge bevel wordt zo snel mogelijk bij beschikking bevestigd. De Inspectie SZW heeft ook de bevoegdheid om – onder bestuursdwang of dwangsom - de drijver van een inrichting te gelasten een inrichting of een onderdeel daarvan niet in werking te brengen of te houden. Dit op basis van artikel 23 van het Brzo1999. De Inspectie SZW kan op grond van het bepaalde in artikel 25 , derde lid, van het Brzo 1999 een bestuurlijke boete aanzeggen voor overtredingen van de in artikel 25, tweede lid, van het Brzo 1999 strafbaar gestelde artikelen, m.u.v. de artikelen 23 en 29.
Daarnaast kan de Inspectie SZW voor al de strafbaar gestelde artikelen in artikel 25 Brzo 1999 een last onder bestuursdwang (of een last onder dwangsom) opleggen.

Het bestuur van de veiligheidsregio kan voor handhaving van het gestelde bij of krachtens de artikelen 31 en 48 van de Wvr een last onder bestuursdwang opleggen (artikel 63 van de Wvr). Aangezien het Brzo 1999 mede is gebaseerd op de artikelen 31 en 48 van de Wvr (zie artikel 34 van het Brzo 1999) is het bestuur van de veiligheidsregio niet alleen bevoegd om die artikelen van de Wvr te handhaven, maar ook de artikelen van het Brzo 1999 die zijn gebaseerd op de Wvr. Ook hier geldt weer dat, gegeven de bestuursdwangbevoegdheid, eveneens het instrument van de last onder dwangsom kan worden toegepast.
Het bestuur van de veiligheidsregio kan dus bij een spoedeisende situatie, als bijvoorbeeld sprake is van acuut gevaar voor de openbare veiligheid, een inrichting stilleggen, buiten werking stellen, verzegelen of hetgeen zich binnen de inrichting bevindt verwijderen.

Per 1-1-2013 kan het instrument Bestuurlijke strafbeschikking (Besluit OM-afdoening) ook worden ingezet. Dit gaat om een beperkt aantal feiten welke genoemd moeten zijn in het "Feitenboekje Bestuurlijke strafbeschikking milieu- en keurfeiten" [6] (bijvoorbeeld "Het niet tijdig toezenden van het bijgewerkte veiligheidsrapport aan het bevoegd gezag") en voor een beperkt aantal situaties zoals vermeld om artikel 4.4 van het Besluit OM-afdoening (bijvoorbeeld "Het strafbare feit een wederrechtelijke gedraging betreft waardoor de dood van of ernstig letsel aan personen dan wel aanzienlijke schade aan dieren of planten wordt veroorzaakt, dan wel dreigt te worden veroorzaakt").

In de Nota van Toelichting, Staatsblad 1999, nr. 234, is per artikel(lid) van het Brzo 1999 aangegeven op welke formele wet(ten) het desbetreffende artikel berust. Dit is de grondslag voor handhaving door de bestuursorganen. De tabel in Bijlage A geeft de bevoegdheidsverdeling per artikel(lid) van het Brzo 1999.

3.4 Bestuursrecht en strafrecht

Bij professionele handhaving (conform het Besluit omgevingsrecht) moet er sprake zijn van "een op elkaar afgestemd bestuursrechtelijk – strafrechtelijk optreden tegen overtreding van de gestelde normen". Met onderstaand stroomschema wordt aangegeven met welk sanctie-instrumentarium gehandhaafd moet worden indien er sprake is van een te handhaven overtreding:

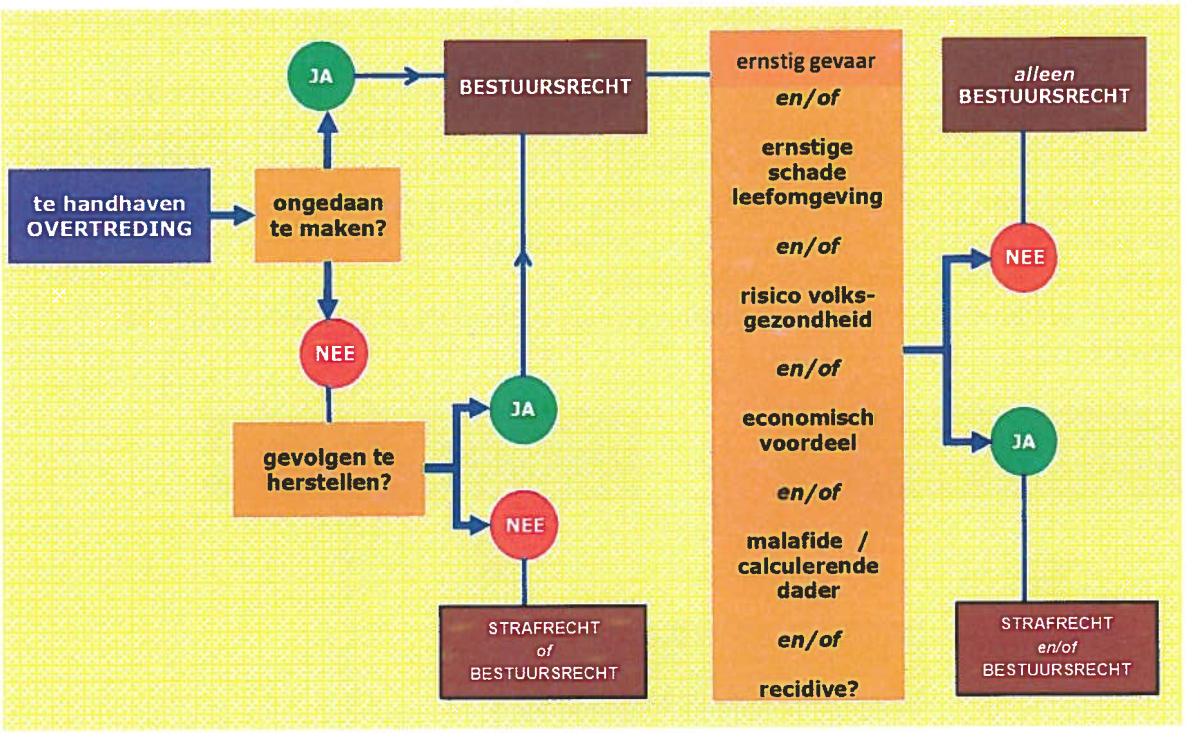
- alleen bestuursrechtelijk;
- alleen strafrechtelijk of
- een combinatie van bestuurs- en strafrechtelijk handhaven.

[6] De feiten Brzo die voor afhandeling door middel van een bestuurlijk strafbeschikking in aanmerking komen zijn BM 337 t/m BM 346, zoals opgenomen in het Feitenboekje, uitgave januari 2013.

De keuze van inzet van een sanctie-instrumentarium hangt af van factoren die samenhangen met de overtreding en de overtreder. Centraal uitgangspunt is dat het bestuursrecht (met uitzondering van de bestuurlijke boete) vooral gericht is op herstel, terwijl het strafrecht vooral op straffen is gericht. Indien een overtreding en de gevolgen ervan niet meer ongedaan te maken zijn, is een bestuurlijke herstelactie niet aan de orde en blijft bestraffing over. Wanneer 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. Deze zijn:

- ernstig gevaar;
- ernstige milieuschade;
- economisch voordeel;
- een malafide, calculerende, recidiverende of belemmerende dader.

Recidive en de andere genoemde omstandigheden maken dat naast herstel een zogenaamde 'tik op de vingers' op zijn plaats is.



In bijzondere gevallen zijn afwijkingen van bovenstaand schema denkbaar. In gevallen waarin alleen het bestuursrecht niet effectief is of blijkt te zijn in een bepaalde zaak, zou het strafrecht als 'ultimum remedium' toch kunnen worden ingezet. Dat doet zich voor indien de bestuursrechtelijke sancties (bestuursdwang, dwangsom) geen effect hebben, bijvoorbeeld doordat er sprake is van een 'kale kip' of de overtreder om andere redenen niet ontvankelijk is voor de ondernomen bestuursrechtelijke handhavingsacties.

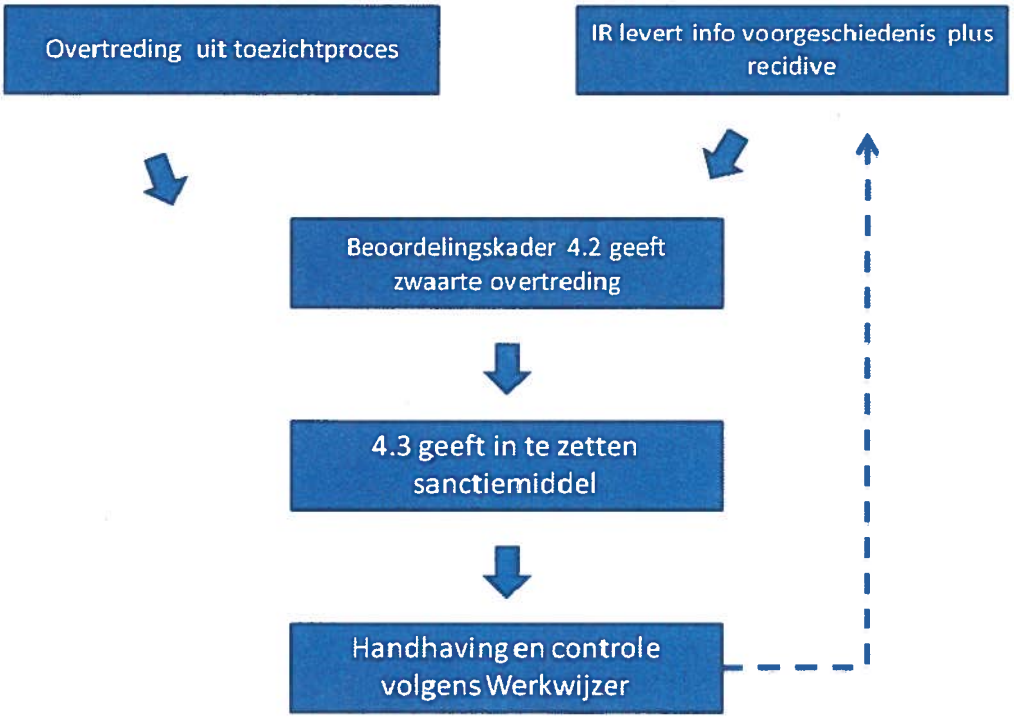
Tot slot

In dit hoofdstuk is ingegaan op de wettelijke kaders van handhaving. In een zeer groot aantal gevallen maakt de overheid gebruik van een waarschuwingsbrief. Met deze brief sommeert de overheid een bedrijf een overtreding binnen een bepaalde termijn ongedaan te maken. Een waarschuwingsbrief is juridisch gezien geen handhavinginstrument is en is daarom in dit hoofdstuk niet genoemd. Ongeacht de strategie van de overheid om Brzo-overtredingen te handhaven heeft het bedrijf de mogelijkheid hiertegen in beroep te gaan of bezwaar te maken. In de Awb is beschreven op welke wijze dit mogelijk is.

4 Handhavingstrategie, beoordeling zwaarte van de overtreding(en) en toepassen van sancties

4.1 Inleiding

Overtredingen volgen uit het gezamenlijke inspectieproces, waaronder inspectiebevindingen conform NIM 2, klachtenafhandeling, ongevallenonderzoek en beoordeling van het veiligheidsrapport.[7] Uitgangspunt is hierbij steeds dat er altijd een handhavingsactie volgt door de Brzo-toezichthouders als er sprake is van een overtreding. Wanneer een bedrijf op één of meerdere onderdelen volgens de NIM 2 systematiek (goed-redelijk-matig-slecht) een 'matig', of 'slecht' scoort is er sprake van een overtreding en volgt handhaving. Bij een score 'redelijk' is in principe geen sprake van een overtreding, tenzij naar het oordeel van het inspectieteam handhaving wel noodzakelijk is om het bedrijf tot verbetering te dwingen. Hierbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen 'gedocumenteerd', 'geschikt', of 'geïmplementeerd'.
De Brzo-toezichthouders laten de inspectiegeschiedenis en het naleefgedrag van het bedrijf meewegen bij de bepaling van de in te zetten zwaarte en/of aard van de sanctie. Het bevoegd gezag betrekt deze informatie uit de online database van de inspectieruimte (IR) en eigen dossiers.
De beoordeling van de zwaarte van een overtreding vindt plaats volgens het afwegingskader zoals omschreven in paragraaf 4.2. In paragraaf 4.3 staat omschreven welke sancties vervolgens ingezet worden en welke afwegingen daarbij een rol spelen.
Het proces van de daadwerkelijke handhaving gebeurt conform de procesbeschrijving in de werkwijzer.



[7] De Inspectieraad werkt aan een begrippenkader t.a.v. handhaving en toezicht door rijksinspecties. Hierin wordt het toezicht onderverdeeld in; informatie verzamelen, beoordelen en interveniëren. Voor het Brzo zijn de eerste twee vastgelegd in NIM 2 en werkwijzer. Deze Brzo handhavingstrategie gaat vooral in op de laatste stap: het interveniëren.

4.2 Beoordelingskader: ernst van de overtreding

Na het vaststellen van overtreding(en) moet de ernst van deze overtredingen beoordeeld worden. Er zijn verschillen in de mate waarin overtredingen van het Brzo 1999 bijdragen aan de kans op een zwaar ongeval en dus is een beoordelingskader nodig om de ernst van een overtreding te kunnen afwegen. Het begrip 'zwaar ongeval' uit de Seveso II richtlijn is hiervoor als uitgangspunt genomen. In artikel 1, onderdeel f van het Brzo 1999 is een zwaar ongeval als volgt gedefinieerd:

Zwaar ongeval: gebeurtenis als gevolg van onbeheersbare ontwikkelingen tijdens de bedrijfsuitoefening in een inrichting, waardoor hetzij onmiddellijk, hetzij na verloop van tijd ernstig gevaar voor de gezondheid van de mens binnen of buiten de inrichting of voor het milieu ontstaat en waarbij een of meer gevaarlijke stoffen zijn betrokken.

Voor de Nederlandse situatie betekent dit dat er vier invalshoeken zijn op basis van de te beschermen 'waarden' verdeeld over drie *toezichthouders*:

1. gezondheid van de mens binnen de inrichting. Hiermee wordt bedoeld de veiligheid en gezondheid van de werknemer en andere personen die in de inrichting of de onmiddellijke omgeving ervan aanwezig zijn. De bescherming van werknemers is wettelijk geregeld in de Arbeidsomstandighedenwet en is belegd bij de *Inspectie SZW*;
2. gezondheid van de mens buiten de inrichting. Dit is vertaald in het externe veiligheid beleid en via de Wabo belegd bij *gemeenten en provincies;*
3. de bescherming van het milieu is via de Wabo ook belegd bij *gemeenten en provincies;*
4. de voorbereiding op rampenbestrijding als bescherming van mens en milieu is via de Wet op de veiligheidsregio's belegd bij de *veiligheidsregio*. Specifiek wordt genoemd de aanwijzing van de bedrijfsbrandweer en het opstellen van de rampenbestrijdingsplannen.

Een overtreding kan een bedreiging vormen voor één, of meerdere van bovenstaande 'waarden' tegelijkertijd. Het inspectieteam besluit gezamenlijk wat het meest geschikte sanctie-instrument is om toe te passen.

Voor de afweging van de ernst van de overtreding heeft dit geen invloed, omdat de meest bedreigde waarde bepalend is voor de ernst van de overtreding. Met andere woorden, een overtreding met als gevolg een ernstige bedreiging van de veiligheid van werknemers, wordt niet minder ernstig omdat het milieu of de externe veiligheid niet in het geding zijn. Het wordt wel gebruikt om te bepalen welke toezichthouder het voortouw neemt bij de handhaving en welke sanctiemiddelen daarbij ingezet worden. De in te zetten sanctie(s) gerelateerd aan de ernst van de overtreding worden verderop in dit hoofdstuk nader uitgewerkt.
Wat wel invloed heeft bij de afweging van de ernst van de overtreding is de tijdfactor. Een onmiddellijke dreiging van een zwaar ongeval als gevolg van overtredingen vereist direct ingrijpen en rechtvaardigt de inzet van de zwaarste sanctiemiddelen.

Voorgaande leidt tot een indeling in drie categorieën overtredingen 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 herstel termijn;
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.

Na het indelen van de overtredingen in één van bovenstaande categorieën volgt het bepalen van de sancties volgens de sanctiestrategie. De zwaarte van de sanctie wordt bepaald door het in te zetten middel, de hoogte van eventuele boetes of dwangsommen, en de te stellen hersteltermijnen. Dit is nader uitgewerkt in de volgende paragrafen.

4.3 Toepassen van handhavinginstrumenten en sancties

De sanctiestrategie gebruikt de onderverdeling in drie categorieën volgend uit het beoordelingskader voor het kiezen van de toe te passen sancties. In de hierna volgende tabel is per categorie vastgelegd welke sanctiemiddelen moeten worden toegepast door Inspectie SZW, Wabo bevoegd gezag en/of veiligheidsregio. De in te zetten sancties liggen hiermee vast. De Brzo-toezichthouders kunnen hierbinnen nog wel afwegingen maken ten aanzien van de hoogte van eventuele boetes of dwangsommen en de te stellen hersteltermijnen. Per geval zal bekeken moeten worden welke sancties, door wie en met welke hersteltermijnen worden opgelegd.
Paragraaf 4.4 gaat in op de hersteltermijnen en eventuele verzwarende omstandigheden ten aanzien van hersteltermijnen en sancties.

Voor het bepalen van welke toezichthouder handhavend optreedt naar aanleiding van een geconstateerde overtreding en welke sanctiemiddelen worden toegepast, gelden de volgende uitgangspunten:

1. de sanctie- en hersteltermijn sluiten aan bij de ernst van de overtreding conform paragraaf 4.2 en eventuele verzwarende omstandigheden conform paragraaf 4.4.;
2. het primaat voor het opleggen van de sanctie ligt bij de toezichthouder die verantwoordelijk is voor het door de overtreding bedreigde 'waarde' zoals omschreven in paragraaf 4.2 en de uitgangspunten in paragraaf 2.2.;
3. wanneer een overtreding meerdere 'waarden' bedreigt, beoordeelt het inspectieteam wat logisch is vanuit de wetgeving en wat het meest effectief is.

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/veiligheidsregio
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 zo nodig dwangsom (of bestuursdwang)	Inspectie SZW
	dwangsom	Inning en/of verhogen dwangsom + PV	Wabo bevoegd gezag/veiligheidsregio
	bestuurlijk strafbeschikking	dwangsom	Wabo bevoegd gezag/veiligheidsregio
Zeer geringe dreiging	waarschuwingsbrief	dwangsom	Wabo bevoegd gezag/veiligheidsregio
	eis ter naleving (art. 27 Arbowet) of waarschuwing	bestuurlijke boete	Inspectie SZW

Het internationaal erkende rechtsbeginsel "ne bis in idem" houdt in dat iemand niet twee maal voor hetzelfde feit kan worden vervolgd of berecht. In de Awb is daarom vastgelegd dat een bestuursorgaan geen bestuurlijke boete oplegt indien tegen de overtreder wegens dezelfde gedraging een strafvervolging is ingesteld en het onderzoek ter terechtzitting is begonnen, dan wel een strafbeschikking is uitgevaardigd. Met andere woorden: als voor een overtreding aan iemand reeds een strafrechtelijke sanctie is opgelegd, kan hem voor dezelfde overtreding niet ook nog eens een bestuurlijke boete worden opgelegd, en omgekeerd.

4.4 Verzwarende omstandigheden en de herstel termijn

In deze strategie wordt geen uitspraak gedaan over de duur van de herstel termijn. Gezien de complexiteit van de bedrijven, de vele verschillende soorten overtredingen en de daarmee samenhangende risico's als gevolg van de overtredingen is dit altijd maatwerk.
Het uitgangspunt is dat het bepalen van de herstel termijn om tot naleving van de wet- en regelgeving te komen, vanuit het Brzo 1999 dient te geschieden op basis van risico's: gekozen dient te worden voor de kortst mogelijke termijn. Indien de technisch uitvoerbare termijn niet acceptabel is in verband met de (potentiële) risico's op een zwaar ongeval, dan dient de activiteit te worden beëindigd, dan wel dienen direct aanvullende (nood) maatregelen te worden getroffen totdat naleving is gegarandeerd. De snelst mogelijke uitvoerbare correctie door het bedrijf is dus in het kader van het Brzo 1999 niet maatgevend voor de te verlenen herstel termijn.
Wel zijn er met inachtneming van het voorgaande nog enkele andere punten die invloed kunnen hebben op de termijnen en de zwaarte van de in te zetten sancties:

- Proportionaliteit: wanneer kan het bedrijf binnen de kortst mogelijke termijn de overtreding ongedaan hebben gemaakt?
- Als de overtreding een herhaling is (binnen 5 jaar voor gewone overtredingen en binnen 10 jaar voor ernstige overtredingen!), zal een kortere herstel termijn en een zwaardere sanctie worden toegepast, bij een volgende (soortgelijke) overtreding kunnen de boetes afhankelijk van de aard van de overtreding met 100 of 200% worden verhoogd.
- Om te voorkomen dat een bedrijf opnieuw (soortgelijke) overtredingen begaat, kan de Inspectie SZW een zogenaamde waarschuwing preventieve stillegging geven. Wordt dan binnen 5 jaar na die waarschuwing toch een (soortgelijke) overtreding geconstateerd, dan kan de preventieve stillegging worden geëffectueerd . Dat wil dan zeggen dat het betreffende onderdeel van het bedrijf waar de overtreding is begaan voor maximaal 3 maanden kan worden stilgelegd of zelfs het gehele bedrijf.
- Stapeling van overtredingen. Het bedrijf voldoet structureel aantoonbaar niet op verschillende onderdelen. Als het risico toeneemt door stapeling volgt een één stap zwaardere sanctie, tot aan een mogelijk exploitatieverbod zoals bedoeld in Brzo 1999 artikel 23.
- Naleefgedrag (positief of negatief) zoals blijkt uit toezicht- en nalevinginformatie van andere toezichthouders dan de Brzo-toezichthouders.

In verschillende handhavingstrategieën zijn ook verlichtende omstandigheden opgenomen. Van belang voor de LAT RB is de samenloop van dit document met het werk van de werkgroep die een aanpak voor systeemgericht toezicht voorbereidt. Dit document mag de uitgangspunten van die werkgroep niet in de weg staan. Een van belang zijnde vraag is op welke wijze de overheid optreedt als een bedrijf zelfstandig en zonder overheidsinterventie in staat is afwijkingen van de eigen managementsystemen waar te nemen en passende maatregelen te treffen om die afwijkingen ongedaan te maken. Deze afwijkingen kunnen ook overtredingen van wetgeving zijn. Mocht een bedrijf aantoonbaar in staat zijn zichzelf te corrigeren, kan dit mogelijk gezien worden als een verlichtende omstandigheid. Voorgesteld wordt de stand van zaken over dit onderwerp mee te nemen met de evaluatie van de handhavingstrategie na één jaar.

5 Aanbevelingen

Deze handhavingstrategie is de eerste gemeenschappelijke strategie voor de gezamenlijke Brzo toezichthouders. Het is daarom belangrijk om zich te realiseren dat er een periode volgt waarin de toezichthouders ervaring op zullen doen met het toepassen van de strategie en dat er onvermijdelijk ruimte blijkt tot verdere verbetering. Daartoe worden de volgende aanbevelingen gedaan:

- *Evalueer de handhavingstrategie*
  Evalueer de handhavingstrategie één jaar na het van kracht worden. Betrek bij de evaluatie het gegeven dat deze handhavingstrategie uitsluitend voor het Brzo 1999 is en de brede wens bestaat om het van toepassing te verklaren op meerdere wetgeving.
  Initiatief: LAT RB Projectgroep

- *Benut bestaande handhavingsinstrumenten beter*
  Er is geen directe noodzaak om nieuwe handhavinginstrumenten te creëren. Het gaat erom de bestaande mogelijkheden beter te benutten door gezamenlijk de handhaving op te pakken. Dat neemt niet weg dat de huidige sanctie-instrumenten erg divers zijn. In de praktijk is het wel mogelijk de verschillende instrumenten naast elkaar te laten bestaan. Het is echter veel efficiënter om de instrumenten die elk bevoegd gezag afzonderlijk ter beschikking staan hetzelfde te maken. De werkgroep beveelt aan te onderzoeken of dat mogelijk is.
  Initiatief: implementatiegroep handhavingstrategie

- *De bestuurlijke strafbeschikking ook voor Brzo overtredingen*
  Onderzoek of de hoogte van de boetebedragen voor de bestuurlijke strafbeschikking en bestuurlijke boete voor gelijke overtredingen geüniformeerd kunnen worden.
  Initiatief: LAT RB Regiegroep delegatie bespreekt dit met het Openbaar Ministerie

- *Verbeter de uniformiteit van NIM 2.0*
  Deze handhavingstrategie gaat uit van het gegeven dat het toezichtproces (de NIM 2.0) de overtredingen benoemt. Uit de praktijk blijkt dat mogelijk onvoldoende uniformiteit aanwezig is bij het benoemen van de overtredingen, omdat de NIM 2.0 onvoldoende uniform wordt toegepast. De werkgroep Handhaving beveelt aan om acties in gang te zetten om de NIM 2.0 uniform toe te passen. Deze aanbeveling geldt ook voor het invoeren van gegevens in de Inspectieruimte.
  Initiatief: LAT RB Projectgroep

- *Onderzoek de bijzondere bevoegdheid genoemd in de Wvr als handhavingsinstrument*
  Het bestuur van de veiligheidsregio heeft de bijzondere bevoegdheid om een inrichting niet in werking te stellen of te houden, indien niet wordt voldaan aan de verplichting van artikel 48 van de Wvr inzake informatieverstrekking (artikel 48, tweede lid, van de Wvr). Het bestuur heeft tevens de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder bestuursdwang en een last onder dwangsom. Hoewel deze instrumenten voortvloeien uit de Wvr en niet uit het Brzo 1999 wordt aanbevolen te bezien hoe dit instrumentarium kan bijdragen aan het adequaat en voortvarend aanpakken van ernstige overtredingen.
  Initiatief: Veiligheidsregio's

- *Niet wettelijke middelen kunnen effectiever zijn bij handhaven*
  Deze strategie beperkt zich tot de wettelijke handhavingsmiddelen. Andere niet-wettelijke middelen zijn ook effectief om de gewenste verbetering bij het bedrijf te bewerkstelligen. De

werkgroep beveelt aan om deze niet-wettelijke middelen nader te onderzoeken. Hierbij is het van belang de verplichtingen voor publicatie van toezicht- en handhavinginformatie te betrekken zoals omschreven in Seveso III. Naar verwachting zal Seveso III in 2015 in Nederland zijn geïmplementeerd.

Initiatief: publicatie deel LAT RB Projectgroep, overige implementatie werkgroep

- Stel een *implementatieplan* op waarbij in ieder geval voldoende aandacht is voor:
  - praktische toepassing van het "ne bis in idem" beginsel;
  - opleiding inspecteurs;
  - uitwerken kritische succesfactoren;
  - uitwerken van ondersteunende voorbeelden en casussen.

  Initiatief: instellen van een implementatie werkgroep door de LAT RB Regiegroep

Bijlage A: Juridische handhavingsmogelijkheden Brzo 1999

Kader
In de LAT werkgroep Handhaving zijn vragen gesteld over de handhavingsmogelijkheden van het Besluit risico's zware ongevallen 1999 (Brzo 1999). Uiteraard is hierbij de reikwijdte van het Brzo 1999 van belang. Naast het Brzo 1999 is er de Regeling risico's zware ongevallen 1999. De regeling bevat in detail de gegevens die in rapportages e.d. moeten worden opgenomen.

Informatie is ontleend aan www.latrb.nl, www.infopuntveiligheid.nl, www.nvbr.nl en www.veiligheidsberaad.nl. Bij het schrijven is geen rekening gehouden met het ontwerp-besluit tot wijziging van het Brzo 1999 dat medio december 2010 is ingediend. Bron van informatie is eveneens vaste rechtspraak van de Raad van State.

Het blikveld van de werkgroep handhaving omvat alle acties naar aanleiding van het Brzo-toezicht, die door of namens het bevoegd gezag (Inspectie SZW/Veiligheidsregio/Provincie/Gemeente) worden genomen, gericht op het ongedaan maken of bestraffen van een overtreding. Handhaving start waar toezicht met de constatering van een overtreding stopt. Onder handhaving worden dus alle vervolgacties begrepen vanaf het moment dat het definitief eindrapport naar het bedrijf is verzonden en ook handhaving naar aanleiding van een beoordeling van een veiligheidsrapport.

De werkgroep handhaving richt zich niet op incidenten en zware ongevallen en handhaving naar aanleiding daarvan, omdat dit een onderdeel is van de Nieuwe Onderzoek Methodiek (NOM).

Wat is de reikwijdte van de Brzo-plicht?
De reikwijdte van het Brzo 1999 wordt voor een belangrijk deel bepaald door de (begripsomschrijvingen in de) artikelen 1, 2, 3, 4 en 8. Het Brzo 1999 is van toepassing op inrichtingen waar gevaarlijke stoffen krachtens vergunning aanwezig mogen zijn of gevormd kunnen worden als gevolg van een onbeheersbaar geworden industrieel chemisch proces[8]. Binnen een inrichting kunnen technische eenheden als (afzonderlijke) installaties worden opgevat. Het Brzo 1999 is echter van toepassing op de inrichting als geheel.

Zijn er belemmeringen om te handhaven op het Brzo 1999?
Het Brzo 1999 is de wettelijke verankering van de zogenoemde Seveso-II-richtlijn (Richtlijn nr. 96/82/EG van de Raad van de Europese Unie van 9 december 1996 betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken). Correcte handhaving van het Brzo 1999 doet recht aan het (Europese) beginsel van gemeenschapstrouw en betekent tegelijk dat wordt voldaan aan artikel 4 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, namelijk het doeltreffend toepassen van het gemeenschapsrecht.

Hieraan kan nog worden toegevoegd dat het voor de naleving van bestuursrechtelijke normen van groot belang is dat deze gehandhaafd worden. Indien immers niet stelselmatig op de naleving van deze normen wordt toegezien en tegen overtreding ervan niet consequent wordt opgetreden, zullen deze normen aan betekenis verliezen.

[8] Zie bijvoorbeeld RvS 5 maart 2009, nr. 200900727/1 (Zwolle)

Er zijn diverse (duidelijke) verplichtingen vastgelegd in het Brzo 1999. Zie bijvoorbeeld de artikelen 3, 5, 6, 7, 9, 10, 11, 13, 14, 16, 17, 21, 22, 23, 26, 27, 28 en 29. In het jaarlijkse inspectieprogramma moet in ieder geval worden gecontroleerd of wordt voldaan aan de verplichtingen die voortvloeien uit de artikelen 5, 6, 10 en 26. Dit vloeit voort uit artikel 24, tweede lid, van het Brzo 1999.

Artikel 25 van het Brzo 1999 wijst de strafbare feiten aan, namelijk handelen of nalaten in strijd met:
1. het krachtens artikel 48, zesde lid, van de Wet veiligheidsregio's bepaalde in vier artikelen van het Brzo 1999;
2. het krachtens artikel 6, eerste lid, tweede zin, van de Arbeidsomstandighedenwet bepaalde in zestien artikelen van het Brzo 1999.

Via de Wet op de economische delicten is overigens ook het niet voldoen aan voorschriften gesteld krachtens artikel 8.40 van de Wet milieubeheer, zoals het Brzo 1999, een strafbaar feit.

Op grond van artikel 5:4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) bestaat er uitsluitend een bevoegdheid om bestuursrechtelijk te handhaven als deze bevoegdheid is vastgelegd in een wet in formele zin buiten de Awb. Het Brzo 1999 is gebaseerd op de Arbeidsomstandighedenwet (Arbo-wet), de Wet milieubeheer (Wm, nu: Wabo) en de Wet veiligheidsregio's (Wvr). De bestuursorganen die bevoegd zijn op grond van deze drie onderliggende wetten, kunnen handhaven op het Brzo 1999. In de onderliggende wet is de handhavingsbevoegdheid toegekend aan het bestuursorgaan, zodat voor elk bestuursorgaan afzonderlijk de bevoegdheid om te handhaven op het Brzo 1999 zich beperkt tot de bepalingen van het Brzo 1999 die gebaseerd zijn op de onderliggende wet. De tabel in deze bijlage geeft de bevoegdheidsverdeling weer per artikel(lid) van het Brzo 1999.

Per 1 oktober 2010 heeft de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) de plaats ingenomen van de Wm voor vergunningverlening en handhaving. In deze notitie wordt daarom de Wm niet meer genoemd. De Wabo heeft de omgevingsvergunning geïntroduceerd. De omgevingsvergunning omvat de milieuvergunning die op grond van de Wm is verleend.

Voor de goede orde: de betrokken instanties wijzen Brzo-inspecteurs aan als toezichthouder in de zin van de bijzondere wet (Arbo-wet, Wabo en Wvr). De Brzo-inspecteurs hebben dan de bevoegdheden die de Awb toekent aan toezichthouders, voor zover deze niet zijn uitgezonderd in de bijzondere wet.

Opsporing kan plaatsvinden door Bijzondere Opsporingsambtenaren (BOA). De Inspecteurs van de Inspectie SZW die toezien op naleving van het Brzo 1999 zijn BOA. Gemeenten, provincies en de veiligheidsregio's kennen geen of in een enkel geval inspecteurs die BOA zijn. Voor BOA's geldt een aparte opleidingseis. Tevens is vereist dat beëdiging van de BOA heeft plaatsgevonden.

De bevoegdheid om te handhaven op het Brzo 1999 verschilt per artikel(lid) van het Brzo 1999. Er is echter steeds een mogelijkheid om te handhaven op het Brzo 1999 vanuit het bestuurs- of strafrecht.

Welke maatregelen moeten worden getroffen om zware ongevallen te voorkomen en de gevolgen daarvan te beperken?
Artikel 5 van het Brzo 1999 bevat een aantal verplichtingen voor degene die een Brzo-inrichting drijft. Op de eerste plaats geldt de algemeen gestelde verplichting dat alle maatregelen moeten worden getroffen die nodig zijn om zware ongevallen te voorkomen en de gevolgen daarvan voor mens en milieu te beperken (eerste lid). Deze bepaling kan worden gezien als de centrale bepaling van het Brzo 1999. Alle maatregelen die het Brzo 1999 verlangt, zoals het opstellen van een preventiebeleid, een veiligheidsbeheerssysteem (VBS), een veiligheidsrapport, een intern noodplan en een stoffenlijst,

geven een nadere invulling aan deze bepaling. Alle verlangde maatregelen zijn immers vereist om zware ongevallen te voorkomen en de gevolgen voor mens en milieu te beperken.

Dat alle door het Brzo 1999 vereiste maatregelen een nadere uitwerking geven aan artikel 5, eerste lid, van het Brzo 1999 volgt ook uit de opzet van de Seveso-II-richtlijn, waarin artikel 1 de preventie van zware ongevallen en de beperking van de gevolgen daarvan als doelstelling voorop stelt. Artikel 5 van de Seveso-II-richtlijn stelt vervolgens de algemene verplichting voorop dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat de exploitant alle maatregelen treft om zware ongevallen te voorkomen en de gevolgen daarvan voor mens en milieu te beperken. De artikelen 6 tot en met 11 van de Seveso-II-richtlijn geven daaraan vervolgens een nadere uitwerking.

Op de tweede plaats bevat artikel 5, tweede lid, van het Brzo 1999 de verplichting om een document voorhanden te hebben waarin het gevoerde beleid ter voorkoming van zware ongevallen is vastgelegd (Preventiebeleid Zware Ongevallen (PBZO)). Met de formulering van deze verplichting wordt duidelijk gemaakt dat dit beleid dient als maatregel ter voorkoming van zware ongevallen.

Artikel 5, derde lid, van het Brzo 1999 bevat op de derde plaats de verplichting een VBS in te voeren waarmee ervoor gezorgd moet worden dat het preventiebeleid wordt uitgevoerd[9].

Uit de samenhang tussen het eerste, tweede en derde lid van artikel 5 van het Brzo 1999 volgt dat:
- met het VBS het preventiebeleid zware ongevallen wordt geïmplementeerd;
- dit preventiebeleid tot doel heeft om bij te dragen aan het voorkomen van zware ongevallen;
- het VBS een maatregel is om zware ongevallen te voorkomen;
- het VBS een nadere uitwerking bevat van de verplichting van artikel 5, eerste lid, van het Brzo 1999.

In bijlage II van het Brzo 1999 zijn de elementen opgesomd die aan de orde moeten komen in een VBS. De wetgever ziet het opnemen van deze elementen in het VBS alsmede het daaraan uitvoering geven als (essentiële) maatregelen om zware ongevallen te voorkomen en de gevolgen daarvan te beperken.

Concluderend geldt dat zowel het opstellen van een VBS, met de elementen die zijn genoemd in bijlage II van het Brzo 1999, als het uitvoeren van het VBS maatregelen zijn die moeten worden getroffen om zware ongevallen te voorkomen en de gevolgen daarvan te beperken. Als niet op een correcte wijze uitvoering wordt gegeven aan een VBS levert dat derhalve een overtreding op van artikel 5, eerste lid, in samenhang met artikel 5, derde lid, van het Brzo 1999.

Welke handhavingsinstrumenten kunnen worden ingezet?
Zoals gezegd zijn de bestuursorganen voor de handhaving van het Brzo 1999 gebonden aan de Arbo-wet, de Wabo en de Wvr. In deze drie wetten zijn ook de bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten vastgelegd. Hierbij past nog de opmerking dat in het eerste lid van artikel 5:32 van de Awb de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder dwangsom is gekoppeld aan de bestuursdwangbevoegdheid. Een bestuursorgaan dat bevoegd is tot toepassing van bestuursdwang is dus tevens bevoegd tot het opleggen van een last onder dwangsom. Door deze koppeling in de Awb hoeft de dwangsombevoegdheid niet genoemd te worden in de Arbo-wet, de Wabo en de Wvr.

---

[9] Zie over artikel 5, derde lid, van het Brzo 1999: RvS 13-4-2005, nr. 200501737/1 (Gorinchem) en RvS 9-10-2008, nr. 200806951/1 (Barneveld)

Het intrekken van de omgevingsvergunning kan niet worden gezien als een (doelmatig) handhavingsinstrument voor het naleven van de artikelen van het Brzo 1999. Intrekken van de vergunning zal slechts in een enkel geval proportioneel zijn in relatie tot de overtreding. Gemeenten en provincies hebben (nog) niet de mogelijkheid om een bestuurlijke boete op te leggen, hoewel de bestuurlijke boete al wel als instrument in de Wm zit.

De Inspectie SZW kan de handhavingsinstrumenten van de Arbo-wet gebruiken. De Inspectie SZW kan bijvoorbeeld een eis stellen. De Inspectie SZW geeft dan aan binnen welke termijn en op welke manier een artikel uit het Brzo 1999 moet worden nageleefd. Verder kan de Inspectie SZW met een bevel afdwingen dat het werk wordt stilgelegd.

Het bestuur van de veiligheidsregio is in het kader van zijn taak met betrekking tot de brandweerzorg en de rampbestrijding bevoegd een inrichting aan te wijzen als bedrijfsbrandweerplichtig (artikel 31 Wvr). In de aanwijzingsbeschikking kunnen eisen worden gesteld aan de bedrijfsbrandweer inzake personeel en materieel. Inrichtingen die vallen onder het Brzo 1999 kunnen onder andere door het bestuur van de veiligheidsregio worden aangewezen als bedrijfsbrandweerplichtig. Voor een ieder die beschikt over relevante veiligheidstechnische gegevens geldt de verplichting om het bestuur van de veiligheidsregio die informatie te verschaffen die nodig is voor een adequate voorbereiding van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing (artikel 48, eerste lid, van de Wvr).

Het bestuur van de veiligheidsregio kan voor handhaving van het gestelde bij of krachtens de artikelen 31 en 48 van de Wvr een last onder bestuursdwang opleggen (artikel 63 van de Wvr). Aangezien het Brzo 1999 mede is gebaseerd op de artikelen 31 en 48 van de Wvr (zie artikel 34 van het Brzo 1999) is het bestuur van de veiligheidsregio niet alleen bevoegd om die artikelen van de Wvr te handhaven, maar ook de artikelen van het Brzo 1999 die zijn gebaseerd op de Wvr. Ook hier geldt weer dat, gegeven de bestuursdwangbevoegdheid, eveneens het instrument van de last onder dwangsom kan worden toegepast.

Daarnaast heeft het bestuur van de veiligheidsregio de bijzondere bevoegdheid aan te bevelen dat een inrichting niet in werking wordt gesteld of gehouden, indien niet aan de verplichting van artikel 48 van de Wvr tot informatieverstrekking wordt voldaan (artikel 48, tweede lid, van de Wvr). De bevoegdheid van het bestuur van de veiligheidsregio tot het opleggen van een last onder bestuursdwang, een last onder dwangsom en een bevel op grond van artikel 48, tweede lid, van de Wvr geldt alleen ten aanzien van inrichtingen die verplicht zijn een veiligheidsrapport op te stellen op grond van het Brzo 1999 (artikel 63 van de Wvr in samenhang met artikel 17 van de Wvr en artikel 6.1.1 van het Bvr).

Uit artikel 64 van de Wvr volgt dat het strafbaar is te handelen in strijd met de verplichtingen die gelden ten aanzien van de bedrijfsbrandweer.

De bevoegdheid tot het aanwijzen van ambtenaren die belast zijn met het toezicht op de naleving van de artikelen 31 en 48 van de Wvr en de artikelen van het Brzo 1999 die gebaseerd zijn op deze beide artikelen, berust, op grond van artikel 61, eerste lid, van de Wvr, bij het bestuur van de veiligheidsregio.

Conclusie
De instrumenten van de diverse instanties verschillen nogal. De variatie in (de inzetbaarheid van) het handhavingsinstrumentarium geeft aanleiding om de mogelijkheden en beperkingen van de instrumenten in een specifiek geval goed te bekijken. Overigens is, daar waar repressieve handhaving

noodzakelijk is, het ook van belang om in onderling overleg afspraken te maken over het terugkoppelen van geconstateerde onrechtmatigheden, vanwege het algemene uitgangspunt in de rechtspraak dat iemand niet via twee wegen kan worden aangesproken voor dezelfde overtreding. In Brzo-verband is het daarom vereist dat de betrokken organisaties met elkaar afspraken maken over het toepassen van handhavingsmiddelen.

Tabel handhavingsmogelijkheden Besluit risico's zware ongevallen 1999 (Brzo)

In onderstaande tabel is weergegeven welke bestuursorganen bevoegd zijn om de verschillende wettelijke verplichtingen van het Brzo te handhaven. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving. Onder bestuursrechtelijke handhaving wordt verstaan het toepassen van een bestuursrechtelijke sanctie (bestuurlijke boete, last onder bestuursdwang/dwangsom). Het houden van toezicht op de naleving van de verplichtingen valt er dus buiten. Ook is aangegeven wat de wettelijke grondslag is voor de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving.
De organisaties waarom het gaat zijn:

- Inspectie SZW (I-SZW)
- Bevoegd gezag Wm/Wabo (BG)
- Bestuur van de veiligheidsregio's (Vregio)

Na de tabel is een toelichting opgenomen.

Artikel Brzo	Onderwerp	Wettelijke grondslag handhaving	Handhaven via bestuursrecht (Br) en strafrecht (Sr)			
				I-SZW	BG	Vregio
3, tweede lid	Veiligheid en gezondheid van werknemers	Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet, en art. 25, derde en vierde lid Brzo	Br	+	-	-
		Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet en art. 25, tweede lid Brzo	Sr	+	-	-
5, eerste lid	Maatregelen treffen om zware ongevallen te voorkomen en de gevolgen daarvan voor mens en milieu te beperken	Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet, en art. 25, derde en vierde lid Brzo Artikel 8.40 en 18.1b van de Wm j.o. artikel 5.2 van de Wabo	Br	+	+	-
		Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet en art. 25, tweede lid Brzo Art. 8.40 Wm en art. 1a, onder 1° Wed	Sr	+	+	-
5, tweede lid	Preventiebeleid zware ongevallen (PBZO)	Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet, en art. 25, derde en vierde lid Brzo Artikel 8.40 en 18.1b van de Wm j.o. artikel 5.2 van de Wabo Artikel 48 en 63 Wvr	Br	+	+	+

Artikel Brzo	Onderwerp	Wettelijke grondslag handhaving	Handhaven via bestuursrecht (Br) en strafrecht (Sr)			
				I-SZW	BG	Vregio
		Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet en art. 25, tweede lid Brzo Art. 8.40 Wm en art. 1a, onder 1° Wed	Sr	+	+	-
5, derde lid	Veiligheidsbeheerssysteem (VBS) invoeren	Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet, en art. 25, derde en vierde lid Brzo Artikel 8.40 en 18.1b van de Wm j.o. artikel 5.2 van de Wabo Artikel 48 en 63 Wvr	Br	+	+	+
		Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet en art. 25, tweede lid Brzo Art. 8.40 Wm en art. 1a, onder 1° Wed	Sr	+	+	-
5, vierde lid	Herzien van het PBZO en VBS	Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet, en art. 25, derde en vierde lid Brzo Artikel 8.40 en 18.1b van de Wm j.o. artikel 5.2 van de Wabo Artikel 48 en 63 Wvr	Br	+	+	+
		Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet en art. 25, tweede lid Brzo Art. 8.40 Wm en art. 1a, onder 1° Wed	Sr	+	+	-
6, eerste lid	Significante wijziging melden	Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet, en art. 25, derde en vierde lid Brzo Artikel 8.40 en 18.1b van de Wm j.o. artikel 5.2 van de Wabo Artikel 48 en 63 Wvr	Br	+	+	+
		Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet en art. 25, tweede lid Brzo Art. 8.40 Wm en art. 1a, onder 1° Wed	Sr	+	+	-
7, derde lid	Uitwisselen van gegevens tussen inrichtingen met domino-effecten	Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet, en art. 25, derde en vierde lid Brzo	Br	+	+	+

Artikel Brzo	Onderwerp	Wettelijke grondslag handhaving	Handhaven via bestuursrecht (Br) en strafrecht (Sr)			
				I-SZW	BG	Vregio
		Artikel 8.40 en 18.1b van de Wm j.o. artikel 5.2 van de Wabo Artikel 48 en 63 Wvr				
		Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet en art. 25, tweede lid Brzo Art. 8.40 Wm en art. 1a, onder 1° Wed	Sr	+	+	-
9	Actueel veiligheidsrapport (VR) moet aanwezig zijn	Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet, en art. 25, derde en vierde lid Brzo	Br	+	-	-
		Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet en art. 25, tweede lid Brzo	Sr	+	-	-
10, eerste lid	VR moet aangegeven inhoud hebben	Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet, en art. 25, derde en vierde lid Brzo Artikel 8.40 en 18.1b van de Wm j.o. artikel 5.2 van de Wabo Artikel 48 en 63 Wvr	Br	+	+	+
		Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet en art. 25, tweede lid Brzo Art. 8.40 Wm en art. 1a, onder 1° Wed	Sr	+	+	-
11, eerste lid	Werkgever moet VR openbaar maken	Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet, en art. 25, derde en vierde lid Brzo	Br	+	-	-
		Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet en art. 25, tweede lid Brzo	Sr	+	-	-
13, eerste lid	Bij vergunningaanvraag VR met gegevens nodig voor voorbereiding rampenbestrijding	Artikel 48 en 63 Wvr	Br	-	-	+
		Artikel 48 en 64, zesde lid Wvr, art. 1a, onder 1° Wed en art. 25, eerste lid Brzo	Sr	-	-	+
13, tweede lid	VR completeren voordat (onderdeel) van inrichting in werking wordt gebracht	Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet, en art. 25, derde en vierde lid Brzo Artikel 8.40 en 18.1b van de Wm j.o. artikel 5.2 van de Wabo	Br	+	+	+

Artikel Brzo	Onderwerp	Wettelijke grondslag handhaving	Handhaven via bestuursrecht (Br) en strafrecht (Sr)			
				I-SZW	BG	Vregio
		Artikel 48 en 63 Wvr				
		Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet en art. 25, tweede lid Brzo Art. 8.40 Wm en art. 1a, onder 1° Wed	Sr	+	+	-
13, derde lid	VR herzien bij veranderingen inrichting	Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet, en art. 25, derde en vierde lid Brzo Artikel 8.40 en 18.1b van de Wm j.o. artikel 5.2 van de Wabo Artikel 48 en 63 Wvr	Br	+	+	+
		Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet en art. 25, tweede lid Brzo Art. 8.40 Wm en art. 1a, onder 1° Wed	Sr	+	+	-
14, eerste lid	VR elke 5 jaar evalueren	Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet, en art. 25, derde en vierde lid Brzo Artikel 8.40 en 18.1b van de Wm j.o. artikel 5.2 van de Wabo Artikel 48 en 63 Wvr	Br	+	+	+
		Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet en art. 25, tweede lid Brzo Artikel 48 en 64, zesde lid Wvr, art. 1a, onder 1° Wed en art. 25, eerste lid Brzo Art. 8.40 Wm en art. 1a, onder 1° Wed	Sr	+	+	+
14, tweede lid	Nieuw VR indienen bij nieuwe inzichten of ontwikkelingen en op verzoek bevoegd gezag	Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet, en art. 25, derde en vierde lid Brzo Artikel 8.40 en 18.1b van de Wm j.o. artikel 5.2 van de Wabo Artikel 48 en 63 Wvr	Br	+	+	+
		Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet en art. 25, tweede lid Brzo	Sr	+	+	+

Artikel Brzo	Onderwerp	Wettelijke grondslag handhaving	Handhaven via bestuursrecht (Br) en strafrecht (Sr)			
				I-SZW	BG	Vregio
		Artikel 48 en 64, zesde lid Wvr, art. 1a, onder 1° Wed en art. 25, eerste lid Brzo Art. 8.40 Wm en art. 1a, onder 1° Wed				
16, vijfde lid	Voldoen aan verzoek om aanvullende inlichtingen als VR onvolledig is	Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet, en art. 25, derde en vierde lid Brzo Artikel 8.40 en 18.1b van de Wm j.o. artikel 5.2 van de Wabo Artikel 48 en 63 Wvr	Br	+	+	+
		Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet en art. 25, tweede lid Brzo Artikel 48 en 64, zesde lid Wvr, art. 1a, onder 1° Wed en art. 25, eerste lid Brzo Art. 8.40 Wm en art. 1a, onder 1° Wed	Sr	+	+	+
17	VR in zevenvoud indienen; meer exemplaren op verzoek bevoegd gezag	Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet, en art. 25, derde en vierde lid Brzo Artikel 8.40 en 18.1b van de Wm j.o. artikel 5.2 van de Wabo Artikel 48 en 63 Wvr	Br	+	+	+
		Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet en art. 25, tweede lid Brzo Art. 8.40 Wm en art. 1a, onder 1° Wed	Sr	+	+	-
21, eerste lid	Stoffenlijst bijhouden van de gevaarlijke stoffen die aanwezig zijn	Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet, en art. 25, derde en vierde lid Brzo Artikel 8.40 en 18.1b van de Wm j.o. artikel 5.2 van de Wabo Artikel 48 en 63 Wvr	Br	+	+	+
		Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet en art. 25, tweede lid Brzo Artikel 48 en 64, zesde lid Wvr, art. 1a,	Sr	+	+	+

Artikel Brzo	Onderwerp	Wettelijke grondslag handhaving	Handhaven via bestuursrecht (Br) en strafrecht (Sr)			
				I-SZW	BG	Vregio
		onder 1° Wed en art. 25, eerste lid Brzo Art. 8.40 Wm en art. 1a, onder 1° Wed				
22, eerste lid	Intern noodplan moet aanwezig zijn met inhoud die in bijlage IV is opgesomd	Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet, en art. 25, derde en vierde lid Brzo Artikel 48 en 63 Wvr	Br	+	-	+
		Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet en art. 25, tweede lid Brzo	Sr	+	-	-
22, tweede lid	Intern noodplan eens per drie jaar evalueren en zonodig herzien	Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet, en art. 25, derde en vierde lid Brzo Artikel 48 en 63 Wvr	Br	+	-	+
		Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet en art. 25, tweede lid Brzo	Sr	+	-	-
22, derde lid	Overleg met werknemers over noodplan	Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet, en art. 25, derde en vierde lid Brzo	Br	+	-	-
		Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet en art. 25, tweede lid Brzo	Sr	+	-	-
22, vierde lid	Intern noodplan moet door werkgever openbaar worden gemaakt	Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet, en art. 25, derde en vierde lid Brzo	Br	+	-	-
		Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet en art. 25, tweede lid Brzo	Sr	+	-	-
23, eerste lid	Inrichting niet in werking bij onvoldoende maatregelen ter bescherming van werknemers	Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet en art. 23 en 25, vierde lid Brzo	Br	+	-	-
		Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet en art. 25, tweede lid Brzo	Sr	+	-	-
26 – 28	Kennisgeving doen, stoffenlijst opstellen en VR indienen (artikelen niet meer relevant)	Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet, en art. 25, derde en vierde lid Brzo Artikel 8.40 en 18.1b van de Wm j.o. artikel 5.2 van de Wabo Artikel 48 en 63 Wvr	Br	+	+	+

Artikel Brzo	Onderwerp	Wettelijke grondslag handhaving	Handhaven via bestuursrecht (Br) en strafrecht (Sr)			
				I-SZW	BG	Vregio
		Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet en art. 25, tweede lid Brzo Art. 8.40 Wm en art. 1a, onder 1° Wed	Sr	+	+	-
29	Bij regeling Minister SZW regels stellen over gegevens verstrekken na zwaar ongeval	bepaalde artikelen uit de Rrzo op basis hiervan	Br	+	-	-
		Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet en art. 25, tweede lid Brzo	Sr	+	-	-

Toelichting bij de tabel

Op grond van artikel 5:4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) bestaat er uitsluitend een bevoegdheid om bestuursrechtelijk te handhaven als deze bevoegdheid is vastgelegd in een wet in formele zin buiten de Awb. Het Brzo is gebaseerd op de Arbeidsomstandighedenwet (Arbo-wet), de Wet milieubeheer (Wm) en de Wet veiligheidsregio's (Wvr). De bestuursorganen die bevoegd zijn op grond van deze drie onderliggende wetten, kunnen het Brzo handhaven. In de nota van toelichting, Staatsblad 1999, nr. 234 en de nota van toelichting, Staatsblad 2006, nr. 417, is in verband met de strafrechtelijke handhaving per artikel(lid) van het Brzo aangegeven op welke formele wet(ten) het desbetreffende artikel berust. Dat is de basis geweest voor het overzicht dat is opgenomen in de tabel hierboven[10]. Uit de tabel kan worden afgeleid welke bestuursorganen bevoegd zijn voor de handhaving van de verschillende artikelen van het Brzo. Voor een aantal artikelen is afgeweken van de in de hiervoor genoemde nota's van toelichting genoemde grondslagen. Het gaat om de volgende afwijkingen:

- artikel 13, tweede en derde lid van het Brzo zijn in de hiervoor genoemde nota's van toelichting niet genoemd als artikelen die op de Wet milieubeheer zijn gebaseerd. Aangezien het echter niet logisch is dat het bevoegd gezag Wm/Wabo deze artikelleden niet zou kunnen handhaven zijn deze toch in het overzicht opgenomen;
- artikel 5, tweede, derde en vierde lid, en artikel 22 van het Brzo zijn in de hiervoor genoemde nota's van toelichting niet genoemd als artikelen die op de Wet veiligheidsregio's (voorheen: Wet rampen en zware ongevallen en Brandweerwet 1985) zijn gebaseerd. De veiligheidsregio's gaan er echter van uit dat zij wel voor deze artikelen bevoegd zijn. Deze uitleg is gebaseerd op de Seveso-Richtlijn. Ook het Ministerie van Binnenlandse zaken (nu: Ministerie van Veiligheid en Justitie) gaat ervan uit dat het toezicht op en de handhaving van artikel 5 Brzo (met name VBS) een taak is in het kader van de rampenbestrijding, zie de circulaire van de Minister van BZK "Uitvoering Brzo '99 n.a.v. BeteRZO" (http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2007/05/11/circulaire-uitvoering-brzo-99-n-a-v-beterzo.html).

Wettelijke grondslag handhavingsbevoegdheden
Hieronder is per bestuursorgaan aangegeven wat de wettelijke grondslag is voor de bestuursrechtelijke en de strafrechtelijke handhaving. Deze grondslagen moeten vermeld worden in de bestuursrechtelijke sancties.

Inspectie SZW
In artikel 25, tweede lid, van het Brzo is bepaald dat het handelen of nalaten in strijd met het krachtens artikel 6, eerste lid, tweede zin, van de Arbeidsomstandigenhedenwet in de artikelen 3, tweede lid, 5, eerste tot en met vierde lid, 6, eerste lid, 7, derde lid, 9, 10, eerste lid, 11 eerste lid, 13, tweede en derde lid, 14, eerste en tweede lid, 16, vijfde lid, 17, 21, eerste lid, 22, eerste tot en met vierde lid, 23, 26, eerste lid, 27, eerste en derde lid, 28, eerste, tweede en vierde lid, en het krachtens artikel 29 bepaalde, een strafbaar feit is. Deze artikelen van het Brzo kan de Inspectie SZW dus strafrechtelijk handhaven. In artikel 25, derde lid worden bovenstaande artikelen m.u.v. artikel 23 en 29 aangemerkt als overtredingen ter zake waarvan een bestuurlijke boete kan worden opgelegd door de Inspectie SZW. Artikel 25, vierde lid, regelt de bevoegdheid voor het opleggen van een last onder bestuursdwang voor alle betreffende artikelen uit het Brzo.

[10] De bevoegdheden voor de Inspectie SZW zijn in deze tabel al gebaseerd op de komende wijzigingen van het Brzo als gevolg van de "Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW regelgeving".

Bevoegd gezag
Het bevoegd gezag (Wabo/Wet milieubeheer) kan de artikelen 5, 6, 7, derde lid, 10, eerste lid, 14, 16, vierde lid, 17, 21, 26, 27en 28 van het Brzo zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk handhaven. De bevoegdheid tot bestuursrechtelijke handhaving vloeit voort uit artikel 18.1b van de Wm j.o. artikel 5.2 van de Wabo.
De bevoegdheid tot strafrechtelijke handhaving is gebaseerd op de Wet op de economische delicten (Wed) waarin het handelen in strijd met voorschriften gesteld krachtens artikel 8.40 van de Wet milieubeheer, zoals het Brzo, is aangewezen als economisch delict (zie artikel 1a, onder 1 Wed).

Bestuur veiligheidsregio
Het bestuur van de veiligheidsregio is bevoegd om de artikelen 5, 6, 7, derde lid, 10, eerste lid, 13, 14, 16, vierde en vijfde lid, 17, 21, 22, 25, 26, 27, derde lid, en 28 van het Brzo te handhaven. De handhavingsbevoegdheid is gebaseerd op artikel 63 juncto artikel 48 van de Wvr in samenhang met het desbetreffende artikel van het Brzo. Het Brzo is namelijk een AMvB die o.a. een nadere uitwerking geeft aan de verplichting van artikel 48 Wvr (verplichting tot het verschaffen van informatie). Uit artikel 63 Wvr vloeit voort dat de handhavingsbevoegdheid is beperkt tot inrichtingen waarvoor een rampbestrijdingsplan moet worden opgesteld. Concreet gaat het dan om VR-plichtige inrichtingen. Artikel 5, eerste lid van het Brzo kan door het bestuur van de veiligheidsregio niet worden gehandhaafd. Dit artikellid geeft namelijk geen nadere uitwerking aan artikel 48 Wvr (verschaffen van veiligheidstechnische gegevens). In de tabel is dan ook een minnetje opgenomen bij dit artikellid.

De bevoegdheid om strafrechtelijk te handhaven is beperkt tot de artikelen 13, eerste lid, 14, eerste en tweede lid, 16, vijfde lid, en 21, eerste lid, van het Brzo. Dat vloeit voort uit artikel 1a, onder 1°, van de Wet op de economische delicten in samenhang met artikel 25, eerste lid, van het Brzo.

Artikelen
Artikel 16, vierde lid, bevat geen expliciete verplichting, alleen een bevoegdheid voor het bevoegd gezag om aanvullende inlichtingen te verstrekken. Het vijfde lid geeft aan dat aan het verzoek moet worden voldaan. Deze verplichting is wel handhaafbaar.
De artikelen 26 tot en met 28 waren relevant op het moment dat het Brzo in werking trad. Inmiddels mag worden aangenomen dat alle bedrijven die toendertijd onder het Brzo zijn gaan vallen een kennisgeving hebben gedaan, een stoffenlijst hebben opgesteld en een VR hebben opgesteld.

Afspraken over inzet handhaving
Uit het overzicht blijkt dat voor een aantal artikelen van het Brzo meer dan één bestuursorgaan bevoegd is tot bestuursrechtelijke handhaving. Per geval zullen de bevoegde bestuursorganen moeten afstemmen wie een bestuursrechtelijk handhavingsmiddel oplegt voor een bepaalde overtreding. Op grond van de Awb is het namelijk niet toegestaan om voor dezelfde overtreding tegelijkertijd twee of meer bestuursrechtelijke sancties toe te passen.

Bijlage B: Begrippen en gebruikte afkortingen

Begrippen

Waarschuwingsbrief
Een brief waarin aan de overtreder wordt gevraagd (de gevolgen van) een overtreding ongedaan te maken binnen een in de brief genoemde termijn en waarin ook wordt gemeld, dat een specifiek handhavingsinstrument kan worden ingezet als binnen de gestelde termijn geen gehoor is gegeven aan het verzoek om (de gevolgen van) een overtreding ongedaan te maken.

Handhaving
In deze nota wordt onder handhaving verstaan de handhaving in enge zin zoals door de Inspectieraad in hun begrippenkader is opgenomen.
Handhaving in enge zin is een vorm van het toepassen van of dreigen met dwang in geval van geconstateerde niet-naleving gericht op een individueel geval. Er wordt daarbij wel gesproken van repressieve handhaving. Het is te onderscheiden in strafrechtelijke handhaving en bestuursrechtelijke handhaving.
Het doel van de inzet van handhaving in dit kader is:

- het beëindigen van de ongewenste situatie;
- het bestraffen van de overtreding, en
- het voorkomen van herhaling in de toekomst.

De bestuursrechtelijke handhaving heeft betrekking op het toepassen of dreigen met dwang die door het bestuur wordt ingezet en in zijn geheel via het bestuursrecht wordt afgedaan.
De strafrechtelijke handhaving wil zeggen dat bij niet-naleving een proces-verbaal wordt opgemaakt voor de Officier van Justitie met als doel het nemen van strafvorderlijke beslissingen. Dit gebeurt al dan niet na een door het bestuur ingezette dreiging met dwang.

Handhavingsinstrument
Om dwang toe te passen of te dreigen met dwang worden zogenaamde handhavingsinstrumenten ingezet. Deze worden schriftelijk ingezet, dan wel na een concrete actie of bevel schriftelijk bevestigd.
In deze strategie zijn als handhavinginstrument te beschouwen: de waarschuwing, de eis tot naleving, de last onder dwangsom, de last onder bestuursdwang, de bestuurlijke boete, de stillegging, het exploitatieverbod onder dwangsom en het proces-verbaal.

Gebruikte afkortingen

AMvB	Algemene maatregel van bestuur
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BOA	Buitengewoon opsporingsambtenaar
BG	Bevoegd gezag
Br	Bestuursrecht
Brzo	Besluit risico's zware ongevallen
Bvr	Besluit veiligheidsregio's
I-SZW	Inspectie SZW
LAT RB	Landelijke Aanpak Toezicht Risicobeheersing Bedrijven
NIM	Nieuwe inspectiemethodiek
OM	Openbaar Ministerie
PBZO	Preventiebeleid zware ongevallen
Rrzo	Regeling risico's zware ongevallen
Sr	Strafrecht
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
VBS	Veiligheidsbeheerssysteem
VR	Veiligheidsrapport
Vregio	Veiligheidsregio
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wed	Wet economische delicten
Wm	Wet milieubeheer
Wvr	Wet veiligheidsregio's

Bijlage C : Samenstelling werkgroep Handhaving (2012)

Robert Mout (DCMR) Voorzitter

Marc du Maine (LAT bureau) Secretaris vanaf 1-4-2012

Lisette Sanderse (LAT bureau) Secretaris tot 1-4-2012

Paul van der Riet (Inspectie SZW)

Ruud Janssen (Provincie Zeeland)

Frans Hettinga (Inspectie SZW)

Gerard Drenthen (Brandweer Zuid-Limburg)

Rob Vos (Provincie Zuid-Holland)

Nihat Malkoc (Veiligheidsregio Noord-Holland Noord)

Lex Wagemaker (DCMR)

Jurgen Stokkel (RWS Noord-Holland / Utrecht)

Ferdinand Motman (Ministerie SZW)

Pieter van den Bergen (DMB Amsterdam)

Robbert Plarina (Plarina projectmanagement)