

Juridische wegwijzer BRZO-handhaving

1. Algemeen

Uit het Besluit risico's zware ongevallen 1999 (BRZO) vloeit voor het bestuur van de veiligheidsregio een aantal bestuursrechtelijke handhavingstaken voort. Deze wegwijzer geeft aan hoe je deze taken op een juridisch juiste wijze uitvoert. Daarbij maakt de wegwijzer onderscheid tussen toezicht (erop toezien dat wettelijke voorschriften worden nageleefd) en sanctionering. De strafrechtelijke handhaving komt aan het slot kort aan de orde.

2. Toezicht

Medewerkers van de veiligheidsregio die door het bestuur zijn aangewezen als toezichthouder, zien erop toe dat de volgende wettelijke verplichtingen (bij VR-plichtige inrichtingen) van het BRZO worden nageleefd:

- art. 5, lid 1: alle maatregelen treffen die nodig zijn om zware ongevallen te voorkomen en gevolgen te beperken;
- art. 5, lid 2 en 4: PBZO aanwezig en beoordeling en herziening bij veranderingen;
- art. 5, lid 3 en 4: VBS aanwezig en beoordeling en herziening bij veranderingen;
- art. 6: melden significante wijzigingen;
- art. 7, lid 3: uitwisseling gegevens domino-inrichtingen;
- art. 10: actueel VR is aanwezig;
- art. 13, lid 1: bij aanvraag omgevingsvergunning moeten bepaalde gegevens in VR zijn opgenomen;
- art. 14, lid 1: eens per vijf jaar evalueren en bijwerken VR;
- art. 16, lid 4 en 5: verstrekken aanvullende inlichtingen;
- art. 21: bijhouden stoffenlijst;
- art. 22: aanwezig hebben van een intern noodplan.

3. Toezichtbevoegdheden

Om de toezichtstaak uit te kunnen oefenen hebben toezichthouders (inspecteurs) een aantal wettelijke bevoegdheden tot hun beschikking. Zij mogen:

- alle plaatsen betreden waarbij deskundigen en apparatuur mogen worden meegenomen;
- inlichtingen vorderen;
- inzage vorderen in een identiteitsbewijs;
- inzage vorderen in zakelijke gegevens en bescheiden;
- zaken en vervoermiddelen onderzoeken.

4. Verplichtingen toezichthouders

Toezichthouders hebben zich ook aan een aantal verplichtingen te houden. Op de eerste plaats zijn zij verplicht om een legitimatiebewijs bij zich te dragen en op verzoek te tonen. Het legitimatiebewijs dient te zijn uitgegeven door het bestuur van de veiligheidsregio en moet zijn opgemaakt volgens een wettelijk vastgesteld model. Op de tweede plaats mogen toezichthouders alleen van hun wettelijke bevoegdheden gebruik maken voor zover dat redelijkerwijs voor de vervulling van de toezichtstaak nodig is. Voordat een toezichthouder over gaat tot uitoefening van een bevoegdheid dient hij zich dus altijd af te vragen of dit wel (redelijkerwijs) nodig is. Het ligt voor de hand dat de toezichthouder eerst vraagt of de betrokkene (het gecontroleerde bedrijf) wil meewerken. Pas als duidelijk wordt dat de betrokkene niet wil meewerken zal de toezichthouder zijn bevoegdheden toepassen, d.w.z. medewerking afdwingen. Op de derde plaats moet het optreden van de toezichthouder proportioneel zijn; het moet in verhouding staan tot het doel dat hij wil bereiken. Daarbij zal hij moeten kiezen voor een werkwijze die voor de betrokkene het minst ingrijpend is.

In aanvulling op deze algemene verplichtingen bevat het BRZO in artikel 24 een aantal aanvullende eisen. Het bevoegde gezag Wabo is verplicht in overeenstemming met het bestuur van de veiligheidsregio en de Arbeidsinspectie een inspectieprogramma op te stellen. Met dit programma moet een planmatig en systematisch onderzoek kunnen worden uitgevoerd.

Toezichthouders moeten in elk geval controleren of de verplichtingen van artikel 5, 6 en 10 worden nageleefd. Daarbij moeten de toezichthouders nagaan of:

- passende maatregelen zijn getroffen ter voorkoming van zware ongevallen;
- in passende middelen is voorzien om de gevolgen van zware ongevallen op en buiten het bedrijfsterrein te beperken;
- de verstrekte gegevens de situatie in de inrichting trouw weergeven.

Na een uitgevoerde inspectie is de toezichthouder verplicht een rapport op te stellen. Indien de toezichthouder de inspectie samen met een toezichthouder van een andere organisatie heeft uitgevoerd, stellen zij een gezamenlijk rapport op. Het rapport moet worden toegezonden aan de drijver van de inrichting en zondig met hem worden besproken.

VR-plichtige inrichtingen moeten in elk geval eens per jaar worden gecontroleerd. Indien het inspectieprogramma is vastgelegd op grond van een systematische evaluatie van de gevaren van zware ongevallen, dan kan deze termijn ook ruimer zijn.

5. Bestuursrechtelijke sanctionering

Het bestuur van de veiligheidsregio heeft de bevoegdheid om een bestuursrechtelijk handhavingsmiddel in te zetten na een geconstateerde overtreding van een van de hiervoor genoemde BRZO-verplichtingen. Deze handhavingsbevoegdheid heeft het bestuur echter alleen bij VR-plichtige inrichtingen (dat volgt uit artikel 63 van de Wet veiligheidsregio's). Naast het bestuur van de veiligheidsregio zijn ook de Arbeidsinspectie en het bevoegde gezag Wabo bevoegd. Het sanctiebeleid van deze organisaties zal derhalve op elkaar moeten worden afgestemd.

De bestuursrechtelijke handhavingsmiddelen die het bestuur kan opleggen zijn de last onder bestuursdwang en de last onder dwangsom. Bij deze middelen stelt het bestuur een termijn waarbinnen de overtreding moet zijn beëindigd. Indien daar geen gevolg aan wordt gegeven dan draagt het bestuur er bij bestuursdwang zelf voor dat de overtreding wordt beëindigd door middel van feitelijk handelen (bijvoorbeeld stillegging van een installatie). Bij een dwangsom handelt het bestuur niet zelf maar legt hij in een besluit vast dat het bedrijf (een) dwangsom(men) verbeurt wanneer de overtreding niet wordt beëindigd of wanneer opnieuw een overtreding plaatsvindt.

Voor de toepassing van deze handhavingsmiddelen geldt een aantal formele vereisten. Op de eerste plaats moet duidelijk worden vastgelegd wat de overtreding is met een aanduiding van het wettelijk voorschrift. Bij de uitvoering van een controle zal een toezichthouder daar al rekening mee moeten houden. In zijn controlerapport zal hij duidelijk moeten vastleggen wat hij heeft geconstateerd (de feiten) en welke overtreding dat oplevert. Op de tweede plaats zal het handhavingsbesluit een termijn moeten stellen waarbinnen de overtreder maatregelen kan treffen om de uitoefening van de bestuursdwang of het verbeuren van een dwangsom te voorkomen (begunstigingstermijn). Op de derde plaats dient het besluit heel expliciet te vermelden welke maatregelen de overtreder moet treffen om te voorkomen dat bestuursdwang wordt uitgeoefend of dwangsommen worden verbeurd. Tot slot moet een last onder dwangsom aangeven dat de kosten van de uitoefening van de bestuursdwang op de overtreder worden verhaald.

Vaak gaat aan het toepassen van een handhavingsmiddel een waarschuwing vooraf. Zo'n waarschuwing kan tijdens het controlebezoek worden gedaan of naar aanleiding van een controle (achteraf met een brief). In de waarschuwingsbrief neemt het bestuursorgaan een termijn op waarbinnen de overtreding moet zijn beëindigd. Indien tijdens een hercontrole wordt geconstateerd dat de overtreding niet is beëindigd kan het bestuursorgaan het aangekondigde handhavingsmiddel opleggen.

6. Strafrechtelijke handhaving

Overtredingen van het BRZO zijn via de Wet veiligheidsregio's, de Arbeidsomstandighedenwet en de Wet milieubeheer strafbaar gesteld. Deze overtredingen kunnen dan ook strafrechtelijk gehandhaafd worden. Op vordering van de officier van justitie kan een strafrechter een boete of gevangenisstraf opleggen. Ook kan de strafrechter economische maatregelen opleggen, zoals onderbewindstelling van de onderneming of stillegging van de inrichting.

Aan een veroordeling door de strafrechter ligt een proces-verbaal ten grondslag, dat is opgesteld door een opsporingsambtenaar. Deze ambtenaar kan in het kader van de opsporing gebruik maken van bevoegdheden die zijn neergelegd in de Wet op de economische delicten. Deze bevoegdheden vertonen grote gelijkenis met de toezichtbevoegdheden.