

ECLI

ECLI:NL:RVS:2024:4226

Datum uitspraak

30 oktober 2024

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 5 december 2016 heeft de staatssecretaris aan NWB met toepassing van artikel 27 van de Arbeidsomstandighedenwet (hierna: Arbowet) acht eisen gesteld over de wijze waarop artikel 5 van het Besluit risico's zware ongevallen 2015 (hierna: Brzo) in haar inrichting moet worden nageleefd. NWB exploiteert aan de Moezelhavenweg 10 te Amsterdam een inrichting voor de op- en overslag van drinkbare en industriële alcohol, biodiesel en plantaardige oliën. Op het terrein staan 99 bovengrondse cilindrische opslagtanks met een totale capaciteit van ongeveer 54.000 m³, verdeeld over vier tankputten. In 98 opslagtanks wordt alcohol opgeslagen, met diverse concentraties aan ethanol. Ethanol is een brandbare vloeistof. Eén van de opslagtanks wordt gebruikt als calamiteitentank.

Volledige tekst

202104447/1/A3.

Datum uitspraak: 30 oktober 2024

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (voorheen: de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid),
appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 2 juni 2021 in zaak nr. 19/6164 in het geding tussen:

Noord-Europees Wijnopslag Bedrijf B.V. (hierna: NWB), gevestigd te Amsterdam,

en

de minister.

Procesverloop

Bij besluit van 5 december 2016 heeft de staatssecretaris aan NWB met toepassing van artikel 27 van de Arbeidsomstandighedenwet (hierna: Arbowet) acht eisen gesteld over de wijze waarop artikel 5 van het Besluit risico's zware ongevallen 2015 (hierna: Brzo) in haar inrichting moet worden nageleefd.

Bij besluit van 11 oktober 2019 heeft de staatssecretaris het door NWB daartegen gemaakte bezwaar gedeeltelijk gegrond verklaard en het besluit van 5 december 2016 herroepen wat betreft eisen 3 en 5. De staatssecretaris heeft de overige in het besluit opgenomen eisen ongewijzigd in stand gelaten.

Bij uitspraak van 2 juni 2021 heeft de rechtbank het door NWB daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard en het besluit van 11 oktober 2019 vernietigd voor zover daarin eis 4, over het aanbrengen van een onafhankelijke overvulbeveiliging (hierna: OOB) op de opslagtanks, in stand is gelaten. De rechtbank heeft de minister opgedragen binnen zes weken een nieuw besluit te nemen op het bezwaar.

Tegen deze uitspraak heeft de minister hoger beroep ingesteld.

Bij uitspraak van 26 juli 2021 heeft de voorzieningenrechter bij wijze van voorlopige voorziening de aangevallen uitspraak geschorst voor zover de staatssecretaris is opgedragen een nieuw besluit op het bezwaar te nemen.

NWB heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De minister en NWB hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 7 februari 2023, waar de minister, vertegenwoordigd door mr. R.W.J. Crommelin, mr. F. Sarwari, P. Boerma, R.C. Janssen, M.M. Tabaka en K. de Kraker, en NWB, vertegenwoordigd door [gemachtigde] en bijgestaan door mr. M.G.J. Maas-Cooymans, advocaat te Rotterdam, zijn verschenen.

Overwegingen

Wettelijk kader

1. De voor deze zaak relevante bepalingen uit Richtlijn 2012/18/EU van het Europees Parlement en de Raad van 4 juli 2012 betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken, houdende wijziging en vervolgens intrekking van Richtlijn 96/82/EG van de Raad (hierna: Seveso III-richtlijn) de Arbowet en het Brzo zijn opgenomen in de bijlage die deel uitmaakt van deze uitspraak.

Inleiding

2. NWB exploiteert aan de Moezelhavenweg 10 te Amsterdam een inrichting voor de op- en overslag van drinkbare en industriële alcohol, biodiesel en plantaardige oliën. Op het terrein staan 99 bovengrondse cilindrische opslagtanks met een totale capaciteit van ongeveer 54.000 m³, verdeeld over vier tankputten. In 98 opslagtanks wordt alcohol opgeslagen, met diverse concentraties aan ethanol. Ethanol is een brandbare vloeistof. Eén van de opslagtanks wordt gebruikt als calamiteitentank.

Op 11 en 12 mei 2016 heeft een arbeidsinspecteur van de Inspectie SZW overtredingen van de Arbo-regelgeving geconstateerd. De Inspectie SZW heeft onder meer vastgesteld dat

NWB artikel 5, eerste lid, van het Brzo heeft overtreden, omdat zij niet alle maatregelen heeft getroffen die nodig zijn om zware ongevallen te voorkomen en de gevolgen daarvan voor de menselijke gezondheid te beperken. De staatssecretaris heeft acht eisen gesteld om de geconstateerde overtredingen op te heffen. In dit hoger beroep is alleen nog eis 4, over het aanbrengen van een overvulbeveiliging, in geding.

Besluitvorming over eis 4

3. In het besluit van 5 december 2016 luidt eis 4:

"De tanks dienen te zijn uitgevoerd met:

- een instrumentele voorziening voor het bepalen van het vloeistofniveau die ter plaatse en in de controlekamer kan worden afgelezen;
- een hoogniveau-alarmering die ter plaatse en/of in de controlekamer alarm geeft voordat het hoogst toelaatbare vloeistofniveau in de tank wordt bereikt (...);
- een fysiek onafhankelijke instrumentele overvulbeveiliging (OOB) die bij het bereiken van het hoogst toelaatbare vloeistofniveau in de tank de toevoer naar de tank doet stoppen, waarmee voorkomen wordt dat de tank kan overvullen."

De staatssecretaris heeft eis 4 ook waar het gaat om een OOB in bezwaar gehandhaafd. Volgens de staatssecretaris is ethanol gevaarlijk. Hij baseert zich in dit verband op de Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen (hierna: PGS), die in PGS 29:2016 richtlijnen geeft voor de bovengrondse opslag van brandbare vloeistoffen in verticale cilindrische tanks. Ethanol met een concentratie van 50% of hoger kwalificeert als zogenoemde PGS-klasse 1 en dat is de op één na gevaarlijkste stof. De staatssecretaris stelt dat, als de opslagtanks overvuld raken en er ethanol vrijkomt, zich boven het vloeistofoppervlak een ontsteekbare damp vormt. Er is een risico op een zwaar ongeval als een werknemer zich dan in de vloeistofplas of in directe nabijheid daarvan bevindt. De door NWB getroffen organisatorische maatregelen zijn onvoldoende geacht om het overvullen van opslagtanks te voorkomen. Hoe goed operators hun taken ook uitvoeren, het menselijk handelen kent gebreken. NWB dient alle maatregelen ter voorkoming van zware ongevallen te treffen en een OOB geeft extra zekerheid.

Aangevallen uitspraak

4. De rechtbank heeft overwogen dat het begrip 'zwaar ongeval' als bedoeld in artikel 1 van het Brzo overeenkomt met het begrip 'ramp' als bedoeld in artikel 1 van de Wet veiligheidsrisico's (hierna: Wvvr). Zij heeft zich daarbij gebaseerd op de nota van toelichting bij het Brzo. Volgens de rechtbank brengt de (enkele) uitstroom van ethanol uit een opslagtank niet per definitie met zich dat er ernstig gevaar voor het leven ontstaat, of dat de gezondheid van veel personen of het milieu in ernstige mate wordt bedreigd. Onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 17 juli 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:2441](#) (hierna: de Vopak-uitspraak) heeft de rechtbank overwogen dat aan een eis een gedegen motivering ten grondslag liggen, waarin in elk geval wordt ingegaan op de maatregelen die de exploitant al heeft getroffen en op de vraag waarom naast die maatregelen nog andere maatregelen nodig zijn ter voorkoming van zware ongevallen of de gevolgen ervan. Deze motivering ontbreekt volgens de rechtbank bij eis 4 over een OOB. Hiervoor heeft zij van belang geacht dat NWB gemotiveerd heeft gesteld dat bij het overvullen van de opslagtanks geen ontsteekbare brandwolk ontstaat, dat NWB verschillende maatregelen heeft getroffen om overvulling en ontsteking van ethanol te voorkomen en ook dat zij bezig is met (hoog) hoogniveau-alarmeringen op de opslagtanks. De rechtbank heeft het besluit op bezwaar daarom vernietigd.

Hoger beroep

Omvang geding

5. De minister betwist niet dat het besluit van 11 oktober 2019 onvoldoende is gemotiveerd wat betreft de vraag of en hoe het vrijkomen van ethanol bij NWB kan leiden tot ernstig gevaar voor werknemers. Hij wil de nieuw te nemen beslissing op bezwaar in zoverre alsnog deugdelijk motiveren. De minister betoogt dat de rechtbank ten onrechte de Vopak-uitspraak heeft gevolgd. Voordat de minister een nieuw besluit op bezwaar neemt, wil hij duidelijkheid over de Vopak-uitspraak en de wijze van beoordeling. Daarover gaat zijn hoger beroep.

Betoog minister

6. De minister heeft de Seveso III-richtlijn, het Brzo en de nota van toelichting bij het Brzo opnieuw tegen het licht gehouden en is tot een nieuwe 'lijn' gekomen die op bepaalde punten afwijkt van de Vopak-uitspraak van 17 juli 2019. Volgens de minister vindt een 'zwaar ongeval' op een eerder moment plaats dan de Afdeling in de Vopak-uitspraak lijkt te hebben vastgesteld. Een zwaar ongeval is niet de gebeurtenis waarop het ernstig gevaar zich verwezenlijkt - dat wil zeggen dat de schadeveroorzakende gebeurtenis (al dan niet met letsel) daadwerkelijk plaatsvindt - maar de gebeurtenis waarop het ernstig gevaar begint te bestaan. Zo is een zwaar ongeval volgens de minister niet het moment van brand, maar het moment dat de brandbare stof vrijkomt. In het geval van NWB is de emissie al het zware ongeval. Anders dan in de Vopak-uitspraak is overwogen, is het ontstaan van 'ernstig gevaar' niet mede afhankelijk van de maatregelen die de werkgever heeft getroffen. Maatregelen komen namelijk niet voor in de definitie van 'zwaar ongeval'. De maatregelen die een werkgever treft, worden pas gezien bij de vraag of alle nodige maatregelen zijn getroffen om een zwaar ongeval te voorkomen.

Ook betoogt de minister dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het begrip 'zwaar ongeval' overeenkomt met het begrip 'ramp'. De rechtbank heeft daardoor het verkeerde criterium gehanteerd en een aanwijzing gegeven voor een nieuwe beslissing op bezwaar die in strijd is met het recht.

De minister betoogt verder dat artikel 5, eerste lid, van het Brzo de werkgever ertoe verplicht elke maatregel te nemen die een zwaar ongeval verder voorkomt, totdat er geen maatregelen meer zijn die die gebeurtenis nog voorkomen of als er geen verdere maatregelen meer mogelijk zijn. Er is op dit punt geen redelijkheids- of evenredigheidsafweging, omdat artikel 5 geen ruimte biedt om het belang van het leven en de gezondheid van de werknemer af te wegen tegen het belang van de werkgever om de maatregel niet te nemen. De Europese en nationale wetgevers hebben die afweging al gemaakt. De bewijslast en het bewijsrisico dat aan artikel 5 is voldaan, rusten op de werkgever, zo stelt de minister. De werkgever moet aantonen dat een bepaalde maatregel niet nodig is. Als hij daar niet in slaagt, mag de minister een eis stellen. Voor de vraag of een niet genomen maatregel toegevoegde waarde heeft, stelt de minister zich op het standpunt dat die waarde moet worden gezien ten opzichte van de maatregelen die waren getroffen ten tijde van de inspectie en uitgaande van het op dat moment geldende preventiebeleid en veiligheidsbeheerssysteem (hierna: vbs). De rechtbank heeft ten onrechte geoordeeld dat de minister onvoldoende is ingegaan op het feit dat NWB verschillende maatregelen heeft getroffen om overvulling van de opslagtanks te voorkomen. Dat zijn maatregelen die door het bedrijf pas na de inspectie zijn getroffen, of die het bedrijf nog van plan is te gaan nemen. Als de minister rekening zou moeten houden met maatregelen die na de inspectie zijn getroffen, doet dat af aan de effectiviteit van zijn optreden in de vorm van het stellen van een eis.

Daarbij mag een werkgever, gelet op zijn zo belangrijke plicht, niet afwachten totdat hij naar aanleiding van een inspectie wordt aangespoord maatregelen te treffen. De minister stelt ook dat hij argumenten en rapporten die los staan van het preventiebeleid en het vbs niet hoeft mee te nemen. Er moet volgens hem een verband zijn tussen het bewijsmiddel en het (toegepaste) veiligheidsbeleid en vbs. Argumenten die alleen in de processtukken of losse adviezen staan en geen nadere onderbouwing vormen, zijn volgens hem niet relevant. De rechtbank heeft zich ten onrechte geen oordeel gevormd over de vraag of de Vapour Cloud Assessment van het RIVM, de door NWB uitgevoerde metingen, en nadere berekeningen en het filmpje van een brandend waxinelichtje in een schaalpje met ethanol verbonden zijn met het (toegepaste) veiligheidsbeleid en vbs.

De Vopak-uitspraak

6.1. De Afdeling heeft in de Vopak-uitspraak overwogen dat de exploitant ingevolge artikel 5 van het Brzo verplicht is om alle maatregelen te nemen die nodig zijn om zware ongevallen te voorkomen en de gevolgen daarvan voor de menselijke gezondheid en het milieu te beperken. Deze bepaling verplicht niet tot het nemen van alle denkbare maatregelen ter voorkoming van alle denkbare ongevallen met gevaarlijke stoffen of ter beperking van de nadelige gevolgen daarvan. Het moet gaan om maatregelen ter voorkoming van zware ongevallen of de gevolgen daarvan. Ingevolge de in artikel 1, eerste lid, van het Brzo opgenomen definitie van het begrip zwaar ongeval is dat een gebeurtenis waardoor ernstig gevaar voor de menselijke gezondheid of het milieu binnen of buiten de inrichting ontstaat. In artikel 3 van de Seveso III-richtlijn worden als voorbeelden van zo'n gebeurtenis een zware emissie, brand of explosie genoemd. Deze voorbeelden zijn ook in de nota van toelichting bij het Brzo aangehaald. Gelet op de definitie en de voorbeelden is het enkele feit dat ergens op de terminal onbedoeld een gevaarlijke stof uit een leiding stroomt nog geen zwaar ongeval. Dat er een gevaarlijke stof uit een leiding stroomt, betekent immers niet per definitie dat er ernstig gevaar voor de menselijke gezondheid of het milieu ontstaat. Of dergelijk gevaar ontstaat of kan ontstaan, is mede afhankelijk van de maatregelen die de exploitant met betrekking tot dergelijke situaties heeft getroffen.

In dit verband is van belang dat in het Brzo niet is bepaald op welke manier de exploitant moet voldoen aan de op hem rustende verplichting om maatregelen te nemen ter voorkoming van zware ongevallen of de gevolgen ervan. Het is dus in beginsel aan de exploitant om te bepalen welke maatregelen hij neemt. Zo is het ingevolge artikel 7 aan de exploitant om het preventiebeleid voor zware ongevallen vorm te geven en dat beleid uit te voeren met een vbs. Dit maakt een eis ter naleving van artikel 5 van het Brzo des te ingrijpender, omdat daarmee de minister in plaats van de exploitant bepaalt welke maatregelen moeten worden genomen. Vanwege het ingrijpende karakter moet aan zo'n eis een gedegen motivering ten grondslag liggen, waarin in elk geval wordt ingegaan op de maatregelen die de exploitant al heeft getroffen en op de vraag waarom naast die maatregelen nog andere maatregelen nodig zijn ter voorkoming van zware ongevallen of de gevolgen ervan.

Zware ongevallen

6.2. Het Brzo strekt tot uitvoering van de Seveso III-richtlijn. Artikel 5, eerste lid, van de Seveso III-richtlijn is geïmplementeerd in artikel 5, eerste lid, van het Brzo. De exploitant is op grond van dit artikellid verplicht alle maatregelen te treffen die nodig zijn om zware ongevallen te voorkomen en de gevolgen daarvan voor de menselijke gezondheid en het milieu te beperken. De Afdeling ziet geen grond voor het oordeel dat de omzetting van de richtlijn in het Brzo wat deze bepaling betreft niet juist heeft plaatsgevonden.

6.2.1. Ingevolge artikel 1, eerste lid, van het Brzo wordt onder 'zwaar ongeval' verstaan: de gebeurtenis als gevolg van ongecontroleerde ontwikkelingen tijdens de bedrijfsuitoefening in een inrichting, waardoor onmiddellijk of na verloop van tijd ernstig gevaar voor de menselijke gezondheid of het milieu binnen of buiten de inrichting ontstaat en waarbij één of meer gevaarlijke stoffen betrokken zijn. Het begrip 'zwaar ongeval' uit artikel 3, aanhef en onder 13, van de Seveso III-richtlijn is daarmee nagenoeg letterlijk overgenomen in het Brzo. De zinsnede "(een gebeurtenis) zoals een zware emissie, brand of explosie" uit in artikel 3, aanhef en onder 13, van de Seveso III-richtlijn is als zodanig niet in het Brzo overgenomen. Deze voorbeelden uit de Seveso III-richtlijn moeten wel worden betrokken bij de richtlijnconforme uitleg van artikel 1, eerste lid, van het Brzo. In dit licht acht de Afdeling de overweging in de Vopak-uitspraak dat het enkele onbedoeld uitstromen van een gevaarlijke stof uit een leiding nog geen zwaar ongeval is, ook voor de situatie van NWB juist. Uit de hiervoor genoemde zinsnede volgt dat de Uniewetgever bij een zwaar ongeval juist aan een gebeurtenis als een zware emissie, (zware) brand of (zware) explosie heeft gedacht en niet het enkele vrijkomen van een brandbare stof. Net als in de Vopak-uitspraak brengt het overvullen van de tanks in de situatie van NWB niet per definitie mee dat er ernstig gevaar voor de menselijke gezondheid of het milieu ontstaat. Naar het oordeel van de Afdeling is er niet in het algemeen een specifieke gebeurtenis als 'zwaar ongeval' aan te wijzen. De Afdeling begrijpt dat de minister op dit punt meer duidelijkheid wenst, maar of van een 'zwaar ongeval' sprake is, is afhankelijk van de omstandigheden van het geval. In andere situaties dan van NWB kan het uitstromen van een gevaarlijke stof wel het 'zware ongeval' zijn, bijvoorbeeld bij een zware olie lekkage op het oppervlaktewater waarbij direct ernstig gevaar voor het milieu ontstaat.

6.2.2. De minister betoogt terecht dat de rechtbank het begrip 'zwaar ongeval' niet juist heeft uitgelegd door aansluiting te zoeken bij het begrip 'ramp' als bedoeld in artikel 1 van de Wvr. In artikel 1 van de Wvr wordt 'ramp' omschreven als 'een zwaar ongeval of een andere gebeurtenis waarbij het leven en de gezondheid van veel personen, het milieu of grote materiële belangen in ernstige mate zijn geschaad of worden bedreigd en waarbij een gecoördineerde inzet van diensten of organisaties van verschillende disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken'. Zoals de minister terecht aanvoert is niet elk zwaar ongeval een ramp, maar slechts als aan de bijkomende kwalificaties in artikel 1 van de Wvr is voldaan. In de Memorie van toelichting bij de Wvr wordt dan ook opgemerkt dat de begrippen 'ramp' en 'zwaar ongeval' een verschillende lading hebben: een ramp is een gebeurtenis met een veel zwaardere lading dan een zwaar ongeval (Kamerstukken II 2006/07, 31117, nr. 3, p. 55-56). Een en ander blijkt ook uit de Nota van toelichting bij het Brzo (Stb. 2015, 272, blz. 54), waarin staat dat de omschrijving van zwaar ongeval overeenkomt met het begrip 'ramp', indien het leven en de gezondheid van veel personen, het milieu of grote materiële belangen in ernstige mate zijn geschaad of worden bedreigd, en waarbij een gecoördineerde inzet van diensten of organisaties van verschillende disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken.

Uit het voorgaande volgt dat een zwaar ongeval inderdaad soms ook een 'ramp' kan zijn. De door de rechtbank gehanteerde maatstaf dat er bij een zwaar ongeval per definitie ernstig gevaar voor het leven ontstaat of dat de gezondheid van veel personen of het milieu in ernstige mate wordt bedreigd, is echter te zwaar. De drempel om een eis te mogen stellen, ligt daarmee lager dan waarvan de rechtbank in haar uitspraak is uitgegaan.

6.2.3. De minister heeft het betoog over de maatstaf terecht voorgedragen. De Afdeling gaat hierna in op de vraag of het oordeel over de gehanteerde maatstaf tot vernietiging van de

uitspraak van de rechtbank moet leiden.

Te treffen maatregelen

6.3. De Afdeling volgt de minister niet in zijn standpunt dat het ontstaan van ernstig gevaar niet mede afhankelijk is van de maatregelen die de werkgever heeft getroffen. De door de exploitant getroffen maatregelen, zoals bijvoorbeeld het afvangen van een gevaarlijke stof of het voorkomen van ontvlaming, kunnen immers van invloed zijn op de vraag of er onmiddellijk of na verloop van tijd ernstig gevaar voor de menselijke gezondheid of het milieu ontstaat. Dat het woord 'maatregelen' niet in de begripsbepaling van 'zwaar ongeval' als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van het Brzo voorkomt, doet aan het vorenstaande niet af. De Vopak-uitspraak moet in die zin worden begrepen dat als de exploitant maatregelen treft die een zwaar ongeval voorkomen, er ook geen ernstig gevaar ontstaat.

6.3.1. Daarnaast is NWB, anders dan de minister stelt, niet gehouden eerst de maatregelen te nemen om zware ongevallen te voorkomen, voordat zij de maatregelen mag nemen om de gevolgen van zware ongevallen te beperken. Gelet op artikel 5, eerste lid, van de Seveso III-richtlijn in samenhang gelezen met punt 12 van de considerans, zijn beide typen maatregelen vereist. Daarnaast is de exploitant verplicht alle nodige maatregelen te nemen en niet alle denkbare maatregelen. De vraag welke maatregelen noodzakelijk zijn, is in de eerste plaats ter beoordeling van de exploitant. De Afdeling wijst op punt 2 van de considerans en artikel 8, eerste lid, van de Seveso III-richtlijn waaruit volgt dat passende voorzorgsmaatregelen moeten worden genomen om een hoog beschermingsniveau te garanderen voor burgers, de samenleving en het milieu en dat het preventiebeleid hiervoor borg staat. Als een exploitant al het nodige heeft gedaan om ernstig gevaar voor de menselijke gezondheid of het milieu te voorkomen, dan wordt naar het oordeel van de Afdeling aan die doelstelling van de richtlijn voldaan.

Opleggen van de eis

6.4. De Afdeling overweegt dat de minister bij het opleggen van een eis moet ingaan op de maatregelen die de exploitant al heeft getroffen en op de vraag waarom naast die maatregelen nog andere maatregelen nodig zijn ter voorkoming van zware ongevallen of de gevolgen ervan. De minister kan niet in zijn standpunt worden gevolgd dat alleen maatregelen die ten tijde van de inspectie waren getroffen en uitgaande van het op dat moment geldende preventiebeleid en vbs in zijn beoordeling moeten worden betrokken. Daarmee onderkent hij niet dat de exploitant naar aanleiding van een voornemen tot het stellen van een eis of na het primaire besluit hangende bezwaar alsnog alle nodige maatregelen kan treffen. Niet vereist is dat die maatregelen overeenstemmen met de voorgenomen of opgelegde eis. Zoals ook in de Vopak-uitspraak is overwogen is het immers in beginsel aan de exploitant om te bepalen welke maatregelen hij neemt. Hoewel een primair besluit wellicht op goede gronden is genomen, is het aan de minister om in het besluit op bezwaar te beoordelen of de exploitant op het moment waarop de beslissing op bezwaar wordt genomen alle nodige maatregelen heeft getroffen, bezien in samenhang met het op dat moment geldende preventiebeleid en vbs. Als hij tot het oordeel komt dat daarmee zware ongevallen worden voorkomen en gevolgen daarvan zijn beperkt, dan ligt het - anders dan de minister ter zitting heeft gesteld - niet in de rede dat hij bij het besluit op bezwaar de door hem gestelde eis handhaaft. In dat geval is immers de noodzaak van een nadere eis komen vervallen. De rechtbank heeft evenwel ten onrechte maatregelen van na het besluit op bezwaar bij haar beoordeling betrokken. Zij heeft namelijk van belang geacht dat NWB ' bezig is' met het aanbrengen van een hoog niveau alarmering en een hoog-hoog niveau alarmering op de opslagtanks. Kennelijk is NWB hangende het beroep eis 4 (deels)

gaan uitvoeren. Met het treffen van deze maatregel kon de minister bij het besluit op bezwaar geen rekening houden en dit tast de rechtmatigheid daarvan daarom niet aan.

6.4.1. Niet valt in te zien waarom de rechtbank de Vapour Cloud Assessment van het RIVM en de overige door minister genoemde onderbouwingen van NWB niet in haar beoordeling mocht meenemen. Zij vormen immers een nadere onderbouwing van het standpunt van NWB dat zich binnen haar inrichting, met haar werkwijze en maatregelen geen zogenoemd Buncefield-scenario kan voordoen, een standpunt dat zij al in haar zienswijze over het voornemen tot het opleggen van een eis heeft ingenomen.

Prejudiciële vragen

7. De minister wijst erop dat het in dit geval gaat om implementatie van regelgeving van de Europese Unie, waarover het Hof van Justitie nog geen relevante arresten heeft gewezen. De minister geeft de Afdeling daarom in overweging om aan het Hof prejudiciële vragen te stellen.

7.1. De minister stelt terecht dat de artikelen 3 en 5 van de Seveso III-richtlijn nog niet door het Hof zijn uitgelegd. Van een acte éclairé is daarom geen sprake. Uit het voorgaande volgt echter dat redelijkerwijs geen twijfel kan bestaan over het antwoord op de door de minister opgeworpen vragen over de interpretatie van het Brzo in het licht van de Seveso III-richtlijn. Gelet op de arresten van het Hof van Justitie van 6 oktober 1982, Cilfit, ECLI:EU:C:1982:335, punt 16, en van 6 oktober 2021, Consorzio Italian Management, ECLI:EU:C:2021:799, punten 39 en 40, bestaat dan ook geen aanleiding tot het stellen van prejudiciële vragen.

Amicus curiae

8. De minister stelt dat de wijze van interpreteren van het Brzo niet alleen gevolgen heeft voor exploitanten, werkgevers en zelfstandigen, maar ook voor werknemers, omwonenden, de brandweer en alles dat onder 'milieu' valt. Hij doet de Afdeling de suggestie om gebruik te maken van het instrument 'amicus curiae', zodat ook die personen inspraak hebben in de vormgeving van het recht.

8.1. De Afdeling ziet in het aangevoerde, mede gelet op het overwegingen 7 en 7.1, geen aanleiding om de amicus curiae-procedure als bedoeld in artikel 8:12b van de Algemene wet bestuursrecht toe te passen.

Conclusie

9. Ook als van de lichtere maatstaf als bedoeld in overwegingen 6.2.2 en 6.2.3 wordt uitgegaan en de na het besluit op bezwaar getroffen maatregelen buiten beschouwing worden gelaten, is het oordeel van de rechtbank dat de minister onvoldoende heeft gemotiveerd waarom NWB niet alle nodige maatregelen heeft getroffen en eis 4 moest worden gesteld, juist. Het voorgaande betekent dat de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat het besluit van 11 oktober 2019 moest worden vernietigd, voor zover in dit besluit eis 4 in stand is gebleven. De rechtbank heeft de minister terecht opgedragen in zoverre een nieuw besluit te nemen op het bezwaar. De minister moet alsnog, en met inachtneming van deze uitspraak, een nieuw besluit nemen op het bezwaar over eis 4.

10. Het hoger beroep van de minister is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd, met verbetering van de gronden waarop deze rust, gelet op wat is overwogen in 6.2.2 en 6.4.

Proceskosten

11. De minister moet de proceskosten vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. bevestigt de aangevallen uitspraak;

II. veroordeelt de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid tot vergoeding van bij Noord-Europees Wijnopslag Bedrijf B.V. in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.750,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand.

III. bepaalt dat van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een griffierecht van € 541,00 wordt geheven.

Aldus vastgesteld door mr. E.J. Daalder, voorzitter, en mr. H.G. Sevenster en mr. B.P. Vermeulen, leden, in tegenwoordigheid van mr. L.E.E. Konings, griffier.

w.g. Daalder
voorzitter

w.g. Konings
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 30 oktober 2024

612

BIJLAGE | Relevante regelgeving

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

Considerans, punt 12

(12) Exploitanten moeten in het algemeen worden verplicht alle noodzakelijke maatregelen te treffen om zware ongevallen te voorkomen, de gevolgen daarvan te beperken en herstelmaatregelen te treffen. Wanneer in inrichtingen gevaarlijke stoffen aanwezig zijn in hoeveelheden die bepaalde drempelwaarden overschrijden, moet de exploitant de bevoegde autoriteit voldoende informatie verstrekken om deze in staat te stellen de inrichting, de aanwezige gevaarlijke stoffen en de mogelijke gevaren te identificeren. De exploitant moet tevens document waarin een preventiebeleid voor zware ongevallen wordt omschreven, opstellen waarin hij zijn algemene aanpak en maatregelen, met inbegrip van passende veiligheidsbeheerssystemen, voor het beheersen van de gevaren van zware ongevallen uiteenzet, en hij dient wanneer zulks op grond van het nationale recht vereist is, dit document aan de bevoegde autoriteit toe te zenden. Bij het identificeren en beoordelen van de gevaren van zware ongevallen moeten exploitanten eveneens rekening houden met gevaarlijke stoffen die kunnen ontstaan tijdens een ernstig ongeval binnen de inrichting.

Artikel 3

Voor de toepassing van deze richtlijn wordt verstaan onder:

[...]

13. "zwaar ongeval": een gebeurtenis zoals een zware emissie, brand of explosie als gevolg van onbeheerste ontwikkelingen tijdens de bedrijfsuitoefening in een inrichting waarop deze richtlijn van toepassing is, waardoor hetzij onmiddellijk, hetzij na verloop van tijd ernstig gevaar voor de menselijke gezondheid of het milieu, binnen of buiten de inrichting ontstaat en waarbij een of meer gevaarlijke stoffen betrokken zijn;

[...]

Artikel 5 (Algemene verplichtingen van de exploitant)

1. De lidstaten zorgen ervoor dat de exploitant alle nodige maatregelen neemt om zware ongevallen te voorkomen en de gevolgen daarvan voor de menselijke gezondheid en het milieu te beperken.

2. De lidstaten zorgen ervoor dat de exploitant te allen tijde de in artikel 6 bedoelde bevoegde autoriteit kan aantonen, met name voor de in artikel 20 bedoelde inspecties en controles, dat hij alle in deze richtlijn aangegeven noodzakelijke maatregelen heeft getroffen.

Artikel 8 (Preventiebeleid voor zware ongevallen)

1. De lidstaten zorgen ervoor dat de exploitant een schriftelijk document opstelt waarin het preventiebeleid van zware ongevallen wordt omschreven („preventiebeleid voor zware ongevallen”) en zorgt voor de correcte uitvoering van dat beleid. Het preventiebeleid voor zware ongevallen staat borg voor een hoog beschermingsniveau van de menselijke gezondheid en het milieu. Het beleid dient evenredig te zijn aan de gevaren van zware ongevallen. Het bevat de algemene doelen van en beginselen voor het handelen van de exploitant, alsook de rol en de verantwoordelijkheid van het management, en de verbintenis de beheersing van gevaren van zware ongevallen continu te verbeteren en hoge beschermingsniveaus te waarborgen.

2. t/m. 4. [...]

5. Het preventiebeleid voor zware ongevallen moet worden uitgevoerd met passende middelen, structuren en een veiligheidsbeheerssysteem, in overeenstemming met bijlage III, die evenredig zijn met de gevaren van zware ongevallen en met de complexiteit van de organisatie of de activiteiten van de inrichting. Voor lagedrempelinrichtingen kan deze verplichting met andere passende middelen, structuren en beheerssystemen, die evenredig zijn met de gevaren van zware ongevallen, ten uitvoer worden gelegd, rekening houdend met de in bijlage III opgenomen beginselen.

Arbeidsomstandighedenwet

Artikel 6, eerste lid

1. De werkgever neemt bij het voeren van het arbeidsomstandighedenbeleid de maatregelen die nodig zijn ter voorkoming en beperking van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken en de gevolgen daarvan voor de veiligheid en de gezondheid van de in het bedrijf, de inrichting, of een deel daarvan werkzame werknemers. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld met betrekking tot:

a. de categorieën van bedrijven, inrichtingen of delen daarvan ten aanzien waarvan de werkgever die maatregelen neemt;

- b. de gegevens die de werkgever met betrekking tot de bedrijven, inrichtingen of delen daarvan, bedoeld onder a, op schrift stelt of verstrekt aan de toezichthouder of aan de werknemers en de andere deskundige personen, bedoeld in artikel 13, eerste tot en met derde lid, de personen, bedoeld in artikel 14, eerste lid en de arbodienst;
- c. de maatregelen die de werkgever neemt ten aanzien van de bedrijven, inrichtingen of delen daarvan, bedoeld onder a;
- d. het tijdstip waarop en de frequentie waarmee wordt voldaan aan de verplichtingen, bedoeld onder b en c;
- e. een verbod op de exploitatie van het bedrijf, de inrichting of een deel daarvan, indien niet of niet voldoende is voldaan aan een of meer verplichtingen krachtens dit artikel;
- f. het toezicht op de naleving van het bij of krachtens dit artikel bepaalde.

Artikel 27

1. Een daartoe aangewezen toezichthouder kan aan een werkgever een eis stellen betreffende de wijze waarop een of meer bepalingen gesteld bij of krachtens deze wet moeten worden nageleefd.
2. Een eis vermeldt van welke regelen hij de wijze van naleving bepaalt en bevat de termijn waarbinnen eraan moet zijn voldaan.
3. De werkgever is verplicht om aan de eis te voldoen. De werknemers zijn verplicht aan de eis te voldoen voor zover zulks bij de eis is bepaald. De werkgever draagt zorg dat de werknemers van de op hen rustende verplichting zo spoedig mogelijk in kennis worden gesteld.
4. Voor de toepassing van de vorige leden worden met een werkgever gelijkgesteld: de in artikel 16, zevende, achtste en negende lid, bedoelde personen voor zover het betreft de krachtens dat artikel omschreven verplichtingen.
5. Een eis kan worden gesteld tot naleving van de artikelen 3, 4, 5, 6, 8, 11, 13, eerste lid, eerste volzin, en tweede tot en met vierde lid, zevende lid, onder b, negende en tiende lid, 14, eerste lid, tweede lid, onder a tot en met f, vierde en vijfde lid, 14a, tweede, derde en vierde lid, 15, eerste en derde lid, 16, voor zover dat bij de krachtens dat artikel gestelde regels is bepaald, 18 en 19.
6. Een eis kan worden gesteld tot naleving van artikel 14, tweede lid, onder g, h en j, waarbij voor de toepassing van het eerste tot en met derde lid de bedrijfsarts met de werkgever gelijk wordt gesteld en tot naleving van artikel 14, tweede lid, onder i, waarbij voor de toepassing van het eerste tot en met derde lid de in artikel 14, eerste lid, bedoelde personen met de werkgever gelijk worden gesteld.

Wet veiligheidsregio's

Artikel 1

In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

ramp: een zwaar ongeval of een andere gebeurtenis waarbij het leven en de gezondheid van veel personen, het milieu of grote materiële belangen in ernstige mate zijn geschaad of worden bedreigd en waarbij een gecoördineerde inzet van diensten of organisaties van verschillende disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen

te beperken.

Besluit risico's zware ongevallen 2015

Artikel 1

1. In dit besluit en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

[...]

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

Artikel 5, eerste lid

De exploitant treft alle maatregelen die nodig zijn om zware ongevallen te voorkomen en de gevolgen daarvan voor de menselijke gezondheid en het milieu te beperken.