

met betrekking tot de bescherming van leven te voldoen (r.o. 39.2; zie ook eerder Budayeva/Rusland 20 maart 2008 para 134-135). Het aannemen van een “margin of appreciation” lijkt in essentie moeilijk te verenigen met de verplichting om het leven van burgers te beschermen. Tegelijkertijd kan het recht op leven ook niet dusdanig worden uitgelegd dat van de overheid een absolute bescherming kan worden verwacht, inhoudende dat elke persoon in elk denkbare situatie beschermd wordt (Kalender/Turkey, 15 maart 2010, para 49). De beoordelingsruimte die wordt gegund bij artikel 2 EVRM spitst zich vooral toe op operationele maatregelen die in complexe situaties genomen moeten worden. In Kolyadenko/Rusland (beslist op 28 februari 2012) is immers overwogen:

“In this respect an impossible or disproportionate burden must not be imposed on the authorities without consideration being given, in particular, to the operational choices which they must make in terms of priorities and resources; this results from the wide margin of appreciation States enjoy, as the Court has previously held, in difficult social and technical spheres” (para 160).

Deze ruimte voor afweging is ook aan de orde wanneer de positieve verplichtingen voortvloeiend uit artikel 2 en 8 EVRM overlappen (zoals in de onderhavige zaak en bij Kolyadenko). Wel weegt het Hof vaak af of er überhaupt sprake is van een artikel 2 EVRM situatie, en doet dan bijvoorbeeld, zoals bij Tatar, de zaak alleen af in het licht van artikel 8 EVRM (ook is in de Kolyadenko zaak een aantal claims niet ontvankelijk geacht in het licht van artikel 2). Ik neem aan dat deze afbakening (valt een activiteit wel/niet onder artikel 2 EVRM?) van belang is voor de intensiteit van de toetsing van de naleving van de positieve verplichting van de Staat om gevaar (of een negatieve invloed) voor burgers af te wenden: in artikel 8 EVRM situaties wordt een ruimere beslissingsvrijheid geboden. Tegelijkertijd laat de Tatar zaak zien dat de toetsing toch tamelijk streng kan zijn in geval van mogelijk ernstige gezondheidsschade. Door een situatie (op terechte gronden) te kwalificeren als een artikel 2 EVRM situatie (gevaar voor leven) lijkt de rechter het sterkst gelegitimeerd om in te grijpen en een scherpere norm te stellen. In casu wordt de motivering voor de nieuwe norm (minder gaswinning) vooral gevonden in het feit dat de motivering van de minister om voor de keuze van een relatief koud jaar uit te gaan onvoldoende is, terwijl een verdere vermindering van de gaswinning bijdraagt aan de veiligheid (r.o. 55).

6. Meer algemeen doemt natuurlijk de vraag op wanneer een rechter van zijn mogelijkheid tot een voorlopige voorziening in afwachting van een nieuw besluit (waarbij het zeer moeilijk lijkt voor het bestuursorgaan om in een nieuw besluit een minder hoog beschermingsniveau vast te leggen) op juiste wijze gebruikmaakt om de in artikel 2 en 8 EVRM gegeven bescherming te effectueren. Bijzonder hierbij is ook de vraag of de rechterlijke normstelling effecten kan hebben op eventuele aansprakelijkheden: stel dat er ondanks de scherpere norm (gegeven bij voorlopige voorziening) toch schade (met zelfs dodelijke afloop) ontstaat,

heeft de rechterlijke norm dan enige invloed bij eventuele strafrechtelijke aansprakelijkheden? Met betrekking tot dat laatste valt nog op te merken dat volgens de Straatsburg-jurisprudentie een strafrechtelijke vervolging dient plaats te vinden in geval van schending van artikel 2 EVRM (Öneriyildiz/Turkije), maar dat de Nederlandse praktijk in deze helaas nog niet Straatsburgconform is (zie daarover David Roef, De immuniteit van overheden: een stand van zaken in EVRM-perspectief, Strafbblad, 10(3), 2012, 185-195).

7. Afsluitend kom ik tot het volgende. Via de lijn van de EVRM grondrechten kan het voorzorgsbeginsel in de Nederlandse rechtspraak worden erkend, met name als er een gezondheidsgevaar (of een gevaar voor leven) ontstaat door een industriële activiteit met onzekere risico's. De Afdeling heeft, zonder deze expliciete erkenning, in deze specifieke casus een weg gevonden om via de toepassing van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en geconstateerde gebreken in de motivering het door de minister gegeven beschermingsniveau als onrechtmatig te bevinden. Inmiddels heeft de Minister van EZ een besluit genomen over een nieuw winningsplan voor de winter 2016-2017 (en later). Beroep tegen dit besluit ligt in de lijn der verwachting. De Afdeling krijgt daarmee mogelijk een nieuwe kans voor expliciete erkenning van het voorzorgsbeginsel.

Marjan Peeters

M en R 2017/5

Rechtbank Zeeland-West-Brabant 21 maart 2016, nr. 12/995500-14

(Nomes, Van der Ploeg-Hogervorst, Josten)
m.nt. Anna Collignon

(Art. 5 BRZO 1999)

NJFS 2016/114
ECLI:NL:RBZWB:2016:1612

Geen gevaarlijke stof(fen) betrokken, dus geen zwaar ongeval in de zin van het BRZO

“Nu niet bewezen kan worden dat dat bij de gebeurtenis één of meer – bepaalde – gevaarlijke stoffen in de zin van het BRZO betrokken waren, kan naar het oordeel van de rechtbank reeds om die reden niet bewezen worden dat op 15 juli 2013 in de inrichting van verdachte, bij het aanmaken van bedoelde smelt in de installatie SA170 in de RePP afdeling, sprake was van een risico dat zich tijdens die bedrijfsuitoefening een zwaar ongeval in de zin van het BRZO zou kunnen voordoen. Verdachte zal daarom van het primair ten laste gelegde worden vrijgesproken.”

Uitspraak
vonnis van de meervoudige economische kamer d.d. 21 maart 2016
in de strafzaak tegen

[verdachte],
gevestigd [adres],

(...)

2 De tenlastelegging

De tenlastelegging is gewijzigd overeenkomstig artikel 313 van het Wetboek van Strafvordering. Verdachte staat, met inachtneming hiervan, terecht ter zake dat zij op of omstreeks 15 juli 2013 te Sluiskil als degene die een inrichting, gevestigd aan de [adres] dreef, die tot een krachtens artikel 1.1, derde lid van de Wet milieubeheer aangewezen categorie behoorde, al dan niet opzettelijk niet alle maatregelen heeft getroffen die nodig zijn om zware ongevallen te voorkomen en de gevolgen daarvan voor mens en milieu te beperken, immers heeft zij

- de gevaren van de installatie SA170 in de RePP afdeling niet of onvoldoende geïdentificeerd en/of
- de risico's van zware ongevallen met betrekking tot die installatie SA170 niet of onvoldoende beoordeeld en/of
- geen of onvoldoende maatregelen genomen om eruptie van gevaarlijke stoffen uit het mengvat SA170 te voorkomen en/of de gevolgen daarvan zoveel mogelijk te beperken en/of
- geen of onvoldoende maatregelen getroffen om het betreden van de RePP ruimte door onbevoegden te voorkomen en/of
- het gebruik van de juiste beschermingsmiddelen in de RePP ruimte niet of onvoldoende geregeld en/of geborgd;

subsidiar, althans, indien het vorenstaande onder 1 niet tot een veroordeling mocht of zou kunnen leiden:

zij op of omstreeks 15 juli 2013 te Sluiskil als degene die een inrichting, gevestigd aan de [adres] dreef, die tot een krachtens artikel 1.1, derde lid van de Wet milieubeheer aangewezen categorie behoorde, al dan niet opzettelijk – ten einde het in het tweede lid van artikel 5 van het Besluit risico's zware ongevallen 1999 bedoelde beleid te bepalen en uit te voeren – geen veiligheidsbeheerssysteem heeft ingevoerd waarin element c genoemd in bijlage II van voormeld besluit, te weten de identificatie van de gevaren en de beoordeling van de risico's van zware ongevallen, aan de orde kwam ten aanzien van de installatie SA170 in de RePP afdeling.

(...)

4 De beoordeling van het bewijs

4.1 Het standpunt van de officier van justitie

De officier van justitie acht wettig en overtuigend bewezen dat verdachte het primair ten laste gelegde heeft begaan.

4.2 Het standpunt van de verdediging

De verdediging heeft primair bepleit dat verdachte van het primair en subsidiar ten laste gelegde zal worden vrijgesproken, subsidiar dat verdachte ter zake van beide verwijten zal worden ontslagen van alle rechtsvervolgning.

4.3 Het oordeel van de rechtbank

Op 15 juli 2013 heeft in het bedrijf van [verdachte] (verder [verdachte]), gevestigd aan de [adres] te Terneuzen, een bedrijfsongeval plaatsgevonden.

Bij een proef in de zogenoemde RePP (Research and Pilot Plant) afdeling werd in de installatie SA170 (een mengvat) een mengsel (smelt) van vloeibaar ammoniumnitraat van ongeveer 160 graden Celsius aangemaakt. Bij het toevoegen van dolomiet (een verbinding van de stoffen calciumcarbonaat en magnesiumcarbonaat) ontstond er in het mengvat een schuimvorming waarna (door overdruk) een deel van de inhoud van het mengvat met kracht door de vulopening en een opening boven op het vat naar buiten werd gespoten. Een hoeveelheid van deze smelt kwam terecht op de kleding van een medewerker van de firma [naam firma] , de heer [slachtoffer] , die in de RePP ruimte binnen kwam om daar voorbereidende werkzaamheden voor het aanbrengen van een rookmelder te verrichten. Bij het uittrekken van zijn sweater kwam de heer [slachtoffer] in contact met de smelt en liep hij brandwonden, met name aan zijn handen, op. Hij is ter behandeling van zijn verwondingen naar het ziekenhuis overgebracht en is daar tot 22 juli 2013 ter observatie/ in behandeling geweest. Zijn verwondingen zijn volledig hersteld.

[verdachte] drijft een inrichting waarin als hoofdactiviteit stikstofhoudende kunstmeststoffen worden geproduceerd. Het is een inrichting waarin krachtens de vergunning ex artikel 1.1, derde lid, van de Wet milieubeheer gevaarlijke stoffen aanwezig mogen zijn. Door de krachtens deze vergunning toegestane hoeveelheid gevaarlijke stoffen viel [verdachte] onder de werkingssfeer van het ten tijde van het ten laste gelegde van kracht zijnde Besluit risico's zware ongevallen 1999 (verder: Brzo).

Aan [verdachte] wordt primair verweten dat zij op datum en plaats van het ten laste gelegde niet alle maatregelen had getroffen die nodig waren om zware ongevallen te voorkomen en de gevolgen daarvan voor mens en milieu te beperken (zoals bedoeld in artikel 5 lid 1 Brzo), subsidiar dat zij geen veiligheidsbeheerssysteem had ingevoerd ter identificatie van de gevaren en de beoordeling van de risico's van zware ongevallen ten aanzien van de installatie SA170 in de RePP afdeling (zoals bedoeld in artikel 5 lid 3 Brzo).

Ter zake van het primair ten laste gelegde is de vraag gesteld of er sprake was van een 'zwaar ongeval' als bedoeld in het Brzo.

- De officier van justitie stelt zich op het standpunt dat dit het geval is en dat [verdachte] niet alles heeft gedaan om dit te voorkomen. In casu was er immers sprake van een onbeheersbare ontwikkeling, omdat onverwacht en vrijwel direct na het openen van de bodemafsluiter van smeltvat SA170 en het starten van de circulatiepomp, de smelt uit het smeltvat in de RePP ruimte is gespoten en daarbij één of meer gevaarlijke stoffen betrokken waren, te weten ammoniumnitraat. Daarover had men geen controle (meer) en dit was een ongewilde gebeurtenis. Als gevolg van die onbeheersbare ontwikkeling is onmiddellijk gevaar voor de gezondheid van een mens binnen de inrichting ontstaan, te weten de in

de RePP ruimte aanwezige mensen, waaronder de heer [slachtoffer], die ernstige brandwonden heeft opgelopen.

- De verdediging is van mening dat er geen sprake was van een zwaar ongeval in de zin van het Brzo omdat daarvan pas sprake kan zijn wanneer daarbij één of meer gevaarlijke stoffen betrokken zijn. De vrijgekomen smelt (bekend als KAS 27) was, gelet op de samenstelling van dat mengsel en het daarin aanwezige stikstofgehalte, geen gevaarlijke stof in de zin van het Brzo omdat het ammoniumnitraat niet tot één van de categorieën in de bijlage bij het Brzo behoort.

Voor de beoordeling van de vraag of sprake was van een zwaar ongeval in de zin van het Brzo herhaalt de rechtbank het toetsingskader met betrekking tot artikel 5 Brzo, zoals weergegeven in het vonnis van deze rechtbank van 21 maart 2014 (ECLI:NL:RBZWB:2014:1911), te weten:

“Zwaar ongeval Brzo

- Het Brzo is de Nederlandse implementatie van de Europese Seveso II-richtlijn (Richtlijn 96/82/EG van de Raad van Europa van 9 december 1996). Het Brzo integreert wet- en regelgeving op het gebied van arbeidsveiligheid, externe veiligheid en rampbestrijding in één juridisch kader. Doelstelling is het voorkomen en beheersen van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen betrokken zijn. Het Brzo stelt hiertoe eisen aan de meest risicovolle bedrijven in Nederland. Daarnaast wordt in het besluit de wijze waarop daarop moet worden toegezien geregeld.

In artikel 5, eerste lid, Brzo staat dat de drijver van een inrichting alle nodige maatregelen neemt om zware ongevallen te voorkomen en de gevolgen daarvan voor mens en milieu te beperken. Dit is een vergaande verplichting omdat er geen beperking is opgenomen met betrekking tot de aard van en de mate waarin maatregelen moeten worden getroffen.

- De drijver van een inrichting die valt onder de werking van het Brzo moet een gericht beleid voeren teneinde zware ongevallen te voorkomen. Het preventiebeleid moet zijn afgestemd op de risico's van zware ongevallen die de inrichting veroorzaakt.

In artikel 1, aanhef en onder f, Brzo wordt een zwaar ongeval gedefinieerd als een:

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.

In de Seveso II-richtlijn wordt in artikel 3, aanhef en onder 5, een bijna gelijklopende definitie gegeven met dien verstande dat daarin wordt gesproken over onbeheerste in plaats van onbeheersbare ontwikkelingen.

In de toelichting op het Brzo staat vermeld:

- *Het hoofddoel van de Seveso II-richtlijn en, in het verlengde daarvan, van het onderhavige besluit, is het voorkomen van zware ongevallen waarbij gevaarlijke*

stoffen zijn betrokken en, indien zij onverhoopt toch gebeuren, het beperken van de gevolgen daarvan voor mens en milieu.

- *Bepalend voor het begrip zwaar ongeval is het ontstaan van ernstig gevaar voor de gezondheid van mensen binnen of buiten de inrichting en/of voor het milieu ten gevolge van calamiteiten met gevaarlijke stoffen als bedoeld in de bijlage bij dit besluit. De richtlijn noemt in dit verband bij wijze van voorbeeld: een zware emissie, brand of explosie.*

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

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

Op grond van artikel 1, aanhef, sub b, van het Brzo is sprake van gevaarlijke stoffen indien het gaat om “stoffen, mengsels of preparaten, genoemd in bijlage I, deel 1, of behorend tot een categorie, genoemd in bijlage I, deel 2, en aanwezig als grondstof, product, bijproduct, residu of tussenproduct, met inbegrip van stoffen, mengsels of preparaten waarvan redelijkerwijs kan worden verwacht dat zij door het onbeheersbaar worden van een industrieel chemisch proces ontstaan”. Ammoniumnitraat is een stof, genoemd in bijlage I, deel 1 van het Brzo, die voor de toepassing van het Brzo wordt aangemerkt als een gevaarlijke stof, indien sprake is van:

1. Gemengde/samengestelde ammoniumnitraatmeststoffen met fosfaat en/of kaliumcarbonaat;
2. Enkelvoudige ammoniumnitraatmeststoffen en gemengde/samengestelde ammoniumnitraatmeststoffen waarin het stikstofgehalte afkomstig van het ammoniumnitraat:
 - a. hoger is dan 24,5 gewichtsprocent, met uitzondering van mengsels van ammoniumnitraat en dolo-

- miet, kalksteen en/of calciumcarbonaat met een zuiverheidsgraad van ten minste 90%;
 - b. hoger is dan 15,75 gewichtsprocent voor mengsels van ammoniumnitraat en ammoniumsulfaat, en
 - c. hoger is dan 28 gewichtsprocent (overeen komend met 80% ammoniumnitraat), voor mengsels van ammoniumnitraat en dolomiet, kalksteen of calciumcarbonaat met een zuiverheidsgraad van ten minste 90%;
3. Een technisch zuivere stof, van toepassing op ammoniumnitraat en ammoniumnitraatpreparaten waarin het stikstofgehalte, afkomstig van het ammoniumnitraat;
- a. gelegen is tussen 24,5 en 28 gewichtsprocent en die maximaal 0,4% aan brandbare stoffen bevatten;
 - b. hoger is dan 28 gewichtsprocent en die maximaal 0,2% aan brandbare stoffen bevatten, en
 - c. waterige ammoniumnitraatoplossingen met een ammoniumnitraatconcentratie van meer dan 80 gewichtsprocent.
4. "off-specs-materiaal" en meststoffen die niet voldoen aan de eisen van de detonatietest.

Op grond van deze categorie-indeling is de rechtbank met de verdediging en anders dan de officier van justitie van oordeel dat ammoniumnitraat "an sich" voor de toepassing van het Brzo niet wordt aangemerkt als een gevaarlijke stof. Ter zitting zijn test- en analyseresultaten van de samenstelling van bedoelde smelt overgelegd. Hieruit blijkt dat:

- er geen fosfaat en/of kaliumcarbonaat aan de smelt was toegevoegd;
- de smelt was samengesteld uit 75,65% ammoniumnitraat (hetgeen overeenkomt met een stikstofgehalte afkomstig van het ammoniumnitraat van 26,3 gewichtsprocent) en dolomiet als vulstof, met een zuiverheidsgraad van rond 99%;
- er geen sprake was van off-specs materiaal, en
- deze smelt is onderworpen aan een detonatietest met als resultaat dat dit mengsel niet kan detoneren (exploderen).

De officier van justitie heeft deze bevindingen niet weersproken. De rechtbank heeft uit het dossier geen feiten of omstandigheden geconstateerd die tot een ander oordeel zouden moeten leiden.

Een en ander betekent dat het vrijgekomen mengsel van vloeibaar ammoniumnitraat met dolomiet (calciumcarbonaat en magnesiumcarbonaat) niet onder één van de hierboven genoemde categorieën ammoniumnitraat kan worden ingedeeld als voorwaarde voor bewijs dat sprake was van een zwaar ongeval in de zin van het Brzo.

Nu niet bewezen kan worden dat dat bij de gebeurtenis één of meer – bepaalde – gevaarlijke stoffen in de zin van het Brzo betrokken waren, kan naar het oordeel van de rechtbank reeds om die reden niet bewezen worden dat op 15 juli 2013 in de inrichting van verdachte, bij het aanmaken van bedoelde smelt in de installatie SA170 in de RePP afdeling, sprake was van een risico dat zich tijdens die bedrijfsuitoefening een zwaar ongeval in de zin van het Brzo zou kunnen

voordoen. Verdachte zal daarom van het primair ten laste gelegde worden vrijgesproken.

Het subsidiaire verwijt spitst zich toe op de omstandigheid dat [verdachte] op 15 juli 2013 geen veiligheidsbeheerssysteem had ingevoerd waarin de identificatie van de gevaren en de beoordeling van de risico's van zware ongevallen in de zin van het Brzo aan de orde kwamen ten aanzien van de installatie SA170 in de RePP ruimte.

Gelet op hetgeen de rechtbank hierboven heeft vastgesteld was er geen risico dat zich tijdens de bedrijfsuitoefening op 15 juli 2013 een zwaar ongeval in de zin van het Brzo ten aanzien van de installatie SA170 in de RePP ruimte zou kunnen voordoen. Niet is gebleken dat ten aanzien van die installatie op die dag met (andere) gevaarlijke stoffen in de zin van het Brzo werd gewerkt. Er was dan ook naar het oordeel van de rechtbank voor [verdachte] op de genoemde dag geen verplichting om de identificatie van de gevaren en de beoordeling van de risico's van zware ongevallen als bedoeld in het Brzo vast te leggen.

Verdachte zal daarom ook van het subsidiair ten laste gelegde worden vrijgesproken.

Daarmee kunnen de overige verweren van de verdediging onbesproken blijven.

De rechtbank zal verdachte van de primair en subsidiair ten laste gelegde feiten vrijspreken.

(...)

Noot

1. Het hiervoor opgenomen strafrechtvonnis gaat in op de vraag wanneer er sprake is van een 'zwaar ongeval' als bedoeld in het BRZO 1999. Het BRZO 1999 is inmiddels vervangen door het op 8 juli 2015 in werking getreden BRZO 2015, maar de overwegingen blijven onverminderd relevant onder het BRZO 2015, zoals hierna toegelicht.

2. Het BRZO (Besluit risico's zware ongevallen) is de Nederlandse implementatie van de Seveso-richtlijn, waarvan inmiddels versie III vigerend is. Deze laatste versie was ook de aanleiding voor het vervangen van het BRZO 1999 door het nieuwe BRZO 2015. De regelgeving heeft als doel de preventie van zware ongevallen bij inrichtingen waar grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen aanwezig zijn of kunnen zijn, vanwege het milieu en de gezondheid en veiligheid van werknemers. Mocht een zwaar ongeval zich toch voordoen, zijn er bepalingen om de gevolgen voor de menselijke gezondheid en het milieu te beperken.

3. Het BRZO 2015 is in grote lijnen gelijk aan het BRZO 1999, maar de bijbehorende drempelwaarden voor de aanwezigheid van gevaarlijke stoffen zijn wel anders vormgegeven. Dit is van belang omdat aan de hand van deze drempelwaarden moet worden bepaald of het BRZO 2015 op een inrichting van toepassing is of niet, en zo ja, welke regels van het BRZO 2015 moeten worden nageleefd. Het BRZO is immers rechtstreeks van toepassing, en de drijver van de inrichting wordt geacht hiervan op de hoogte te zijn (zie ABRvS 20 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3078).

4. De drempelwaarden zien op de aanwezigheid, of mogelijke aanwezigheid (inclusief stoffen die kunnen ont-

staan bij verlies van controle over de processen) van gevaarlijke stoffen in een inrichting. De indeling in de lijsten met stofcategorieën en specifieke stoffen is met de Seveso III-richtlijn gewijzigd. De nieuwe indeling is op basis van de nieuwe Europese classificatie van stoffen. Een bedrijf dat onder het oude regime niet onder de reikwijdte van het BRZO viel, kan er dus nu wel onder vallen. Daarnaast zijn er twee drempelwaarden. Wordt boven de eerste drempelwaarde uitgekomen, dan is er sprake van een lagedrempelinrichting. Boven de tweede drempel is er sprake van een hogedrempelinrichting. Dit zijn nieuwe termen. Vóór het BRZO 2015 werd informeel gesproken over PBZO- en VR-inrichtingen. Dit is vanwege het blijvende onderscheid in de verplichtingen om alleen een Preventiebeleid Zware Ongevallen op te stellen voor lagedrempelinrichtingen, en voor de hogedrempelinrichtingen onder meer ook een VeiligheidsRapport.

5. De definitie van 'zwaar ongeval' is tekstueel wat gewijzigd met het BRZO 2015, maar de strekking blijft gelijk. In het BRZO 2015 staat:

“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.”

De in de hier geannoteerde uitspraak opgenomen drie elementen zijn dan ook onverminderd van belang. Kort gezegd zien die op:

- Een plotse, onverwachte en ongeplande gebeurtenis;
- Er ontstaat (potentieel) gevaar voor de gezondheid van de mens of het milieu (onmiddellijk of later); en
- Bij de gebeurtenis zijn één of meer aangewezen gevaarlijke stoffen betrokken.

6. Voorgaande elementen zijn een herhaling van hetgeen de Rechtbank Zeeland-West-Brabant ook heeft overwogen in de Dow-uitspraak van 21 maart 2014 (ECLI:NL:RBZWB:2014:1911, *M en R* 2014/86). In de BRZO-jurisprudentie (die overigens dun is gezaaid) zie ik niet altijd dat deze elementen expliciet worden benoemd en afgewogen, maar ik heb ook geen oordelen gezien die de genoemde elementen en de uitleg van de elementen door de Rechtbank Zeeland-West-Brabant tegenspreken. Voor de volledigheid wijs ik nog op de volgende relevante toevoegingen:

- Systemen die de kans van de gevolgen van de gebeurtenis minimaliseren worden niet meegenomen in de beoordeling of er sprake is van een ongecontroleerde gebeurtenis (ECLI:NL:RBZWB:2014:1911).
- De schade aan mens en/of milieu hoeft zich niet daadwerkelijk te hebben voorgedaan (ECLI:NL:RBZWB:2014:1911).
- Het zware ongeval (dus de drie elementen bijeen) hoeft niet te hebben plaatsgevonden: er dient slechts sprake te zijn van een risico dat een zwaar ongeval zich voordoet (ECLI:NL:RBZWB:2013:BZ9825).
- De definitie van een zwaar ongeval wijkt af van de definitie van een 'ongewoon voorval' als bedoeld in hoofd-

stuk 17 Wm. Het begrip in het BRZO is minder ruim omdat er gevaarlijke stoffen bij moeten zijn betrokken, wat voor een ongewoon vooral in de zin van de Wm geen vereiste is. Maar let op: het BRZO verlangt niet dat de gevolgen van het vooral zich kunnen uitstrekken buiten de inrichting, zoals in de Wm wel een vereiste is (zie ECLI:NL:RBLIM:2015:10085 met annotatie van ondergetekende in *M en R* 2016/27).

7. Niet elke gebeurtenis is dus een zwaar ongeval op grond van het BRZO, zoals ook uit de hier geannoteerde uitspraak blijkt omdat er geen door het BRZO aangewezen gevaarlijke stof was betrokken. Dat doet ook recht aan de verplichtingen op grond van het BRZO die alleen zien op de aanwezigheid of potentiële aanwezigheid van gevaarlijke stoffen. Niet elk ongeval binnen een BRZO-inrichting valt dan ook onder de BRZO-regels. Dat doet uiteraard niet af aan de onwenselijkheid van de situatie waarbij het betrokken slachtoffer brandwonden opliep, maar dergelijke ongevallen zouden bijvoorbeeld in het kader van de Arbeidsomstandighedenwet moeten worden beoordeeld, niet op grond van het BRZO.

Anna Collignon

M en R 2017/6

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 20 juli 2016, nr. 201500483/1/R2

(Helder, Kramer, Van den Broek)

m.nt. M. Kaajan

(Art. 39 lid 2 Nbw 1998)

Milieurecht Totaal 2016/6411

ECLI:NL:RVS:2016:2041

Beperkte beroepsmogelijkheden tegen beheerplan; relatie met bestaand gebruik

In het beroepschrift betoogt NOJG onder andere dat het beheerplan onvoldoende ruimte biedt aan actief faunabeheer. Mede gelet op de door NOJG ingediende zienswijze tegen het ontwerpbeheerplan, waar in het beroepschrift ook naar wordt verwezen, begrijpt de Afdeling dit betoog aldus dat volgens NOJG actief faunabeheer – dat populatiebeheer (ook wel: wildbeheer of faunabeheer), jacht en schadebestrijding omvat – in en rondom de drie Natura 2000-gebieden ten onrechte niet is uitgezonderd van de vergunningplicht in het beheerplan. Gelet op hetgeen hiervoor onder 3.1 is overwogen is het beroep in zoverre gericht tegen de weigering om een handeling in het beheerplan op te nemen die het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen niet in gevaar brengt. Hiertegen kan beroep worden ingesteld. De Afdeling ziet daarom geen aanleiding om zich onbevoegd te verklaren om van het beroep van NOJG kennis te nemen.