

Vergaderjaar 1997–1998

25 972

Wijziging van de Wet milieubeheer, de Wet rampen en zware ongevallen en de Arbeidsomstandighedenwet ter uitvoering van de EG-richtlijn betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken (Seveso-II)

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 24 november 1997 en het nader rapport d.d. 30 maart 1998, aangeboden aan de Koningin door de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 17 juli 1997, no. 97.003469, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting, houdende wijziging van de Wet milieubeheer, de Wet rampen en zware ongevallen en de Arbeidsomstandighedenwet ter uitvoering van de EG-richtlijn betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken (Seveso II).

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 17 juli 1997, nr. 97.003469, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 24 november 1997, nr. W08.97.0439, bied ik U hierbij aan.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met zijn opmerkingen rekening zal zijn gehouden.

1. In de voorgestelde wijziging van artikel 19.3 van de Wet milieubeheer (Wm) wordt, in tegenstelling tot het voorgestelde artikel 25a van de Wet rampen en zware ongevallen en artikel 5a van de Arbeidsomstandighedenwet, niet de in artikel 13, vierde lid, van de richtlijn genoemde grond van «sabotage» genoemd. Voor wat betreft artikel 19.3 Wm veronderstelt de toelichting dat sabotage onder de reeds bestaande bepalingen valt. Dat moge zo zijn, het verschil in redactie tussen de drie betrokken wetten roept de vraag op naar de verhouding tussen de wetten. Naar het oordeel van de Raad van State verdient het daarom aanbeveling geen onderscheid te maken bij het formuleren van de gronden waarop een uitzondering kan worden gemaakt op de openbaarheid. Het college adviseert het wetsvoorstel op dit punt aan te passen.

1. Naar aanleiding van dit advies wordt opgemerkt dat sabotage reeds onder de uitzonderingsgronden van artikel 19.3 van de Wet milieubeheer valt. Om wetstechnische reden is het derhalve niet wenselijk deze uitzonderingsgrond hiernaast ook nog expliciet op te nemen. Het feit dat zowel in de Wet rampen en zware ongevallen als in de Arbeidsomstandighedenwet deze grond met

¹ De tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

zoveel woorden genoemd wordt doet hieraan niet af. Naar mijn mening is een verschil in redactie geen bezwaar.

De verhouding tussen de wetten onderling speelt hierbij geen specifieke rol.

2. Artikel 13, derde lid, van de richtlijn bepaalt dat de lidstaat de andere lidstaten in kennis stelt van het besluit dat een inrichting dicht bij het grondgebied van een andere lidstaat geen gevaar voor een zwaar ongeval buiten de grenzen van het bedrijfsterrein oplevert en de opstelling van een extern noodplan derhalve niet wordt verlangd.

Blijkens de transponeringstabel behorend bij de memorie van toelichting wordt deze richtlijnbevestiging geïmplementeerd in het voorgestelde artikel 7, vierde lid, van de Wet rampen en zware ongevallen. De Raad merkt op dat artikel 7, vierde lid, slechts ziet op het besluit geen rampbestrijdingsplan vast te stellen. De verplichting om de andere lidstaten in kennis te stellen, vloeit uit deze bepaling niet voort. Naar het oordeel van het college zien de artikelen 3:41 en 3:42 van de Algemene wet bestuursrecht niet op deze situatie waarbij het gaat om een besluit dat niet tot een of meer belanghebbenden is gericht, maar dat wel, op grond van de richtlijn, mede aan een belanghebbende moet worden bekendgemaakt. Het college adviseert in het wetsvoorstel de verplichting op te nemen om de andere lidstaten in kennis te stellen.

2. De Raad merkt terecht op dat de verplichting om andere lidstaten in kennis te stellen niet voortvloeit uit het voorgestelde vierde lid van artikel 7 zoals in de transponeringstabel is aangegeven. In de transponeringstabel is echter op dit punt een fout geslopen. In plaats van artikel 7, vierde lid, had moeten staan: artikel 7, derde lid, onderdeel d. In de krachtens dat artikel vast te stellen algemene maatregel van bestuur zal derhalve worden bepaald dat het bedoelde besluit ter kennis wordt gebracht van de betrokken andere lidstaat. De toevoeging van deze verplichting in het wetsvoorstel, zoals de Raad adviseert, kan derhalve achterwege blijven.

3. Krachtens het voorgestelde artikel 2c, tweede lid, van de Wet rampen en zware ongevallen kunnen burgemeester en wethouders bevelen dat een inrichting niet in bedrijf gesteld wordt, indien de informatieverstrekking in het kader van de voorbereiding op de rampenbestrijding niet heeft plaatsgevonden. In de memorie van toelichting is geen toelichting op deze bepaling opgenomen.

De Raad adviseert de memorie van toelichting op dit punt aan te vullen. Daarbij ware aan te geven, zoals – naar het college aanneemt – de bedoeling is, dat deze bevoegdheid is opgenomen met het oog op artikel 17 van de richtlijn en voorts in ieder geval aandacht te besteden aan de volgende punten. In de eerste plaats dient te worden ingegaan op de vraag welke informatie nodig is voor de voorbereiding op de rampenbestrijding (eerste lid). Niet in alle gevallen kan objectief worden vastgesteld welke informatie nodig is. Nu ingevolge het tweede lid van artikel 2c burgemeester en wethouders kunnen bevelen dat een inrichting niet in bedrijf wordt gesteld indien de in het eerste lid bedoelde informatieverstrekking niet heeft plaatsgevonden, dient duidelijk te blijken wiens oordeel omtrent de vraag welke informatie nodig is de doorslag geeft.

Hoewel (het tweede lid van) artikel 17 van de richtlijn vermoedelijk alleen ziet op de situatie dat de exploitant de informatie niet verschaft, verdient in de tweede plaats aandacht de vraag of het college van burgemeester en wethouders van zijn bevelsbevoegdheid tevens gebruik kan maken als niet de exploitant van de inrichting, maar een derde buiten de inrichting de gegevens niet verstrekt.

3. Conform het advies van de Raad is het voorgestelde artikel 2c, tweede lid, alsnog toegelicht.

In de toelichting is in algemene termen aangegeven over welke onderwerpen gegevens moeten worden verstrekt met het oog op de voorbereiding op de bestrijding van rampen en zware ongevallen ten aanzien van de krachtens artikel 7, derde lid, aangewezen inrichtingen.

De in het eerste lid van artikel 2c neergelegde verplichting, waarnaar in het tweede lid wordt verwezen, heeft betrekking op gegevens die naar het oordeel van een of meer in dat lid genoemde bestuursorganen en/of van de houder van de krachtens artikel 7, derde lid, aangewezen inrichting en/of van ieder

ander relevant zijn in het kader van de genoemde voorbereiding. Burgemeester en wethouders kunnen bevelen dat een aangewezen inrichting niet in bedrijf wordt gesteld indien die gegevens niet zijn verstrekt. De Raad merkt dienaangaande allereerst op dat duidelijk moet zijn welke gegevens nodig zijn voor de voorbereiding op de rampenbestrijding.

De mede op artikel 2c, derde lid, gebaseerde algemene maatregel van bestuur (het nieuwe Besluit risico's zware ongevallen) zal een opsomming geven van gegevens die degene die de inrichting drijft door middel van het veiligheidsrapport aan de overheid moet verstrekken. Een aantal van deze gegevens is niet relevant voor de voorbereiding op de rampenbestrijding, doch de opsomming geeft voor burgemeester en wethouders wel een belangrijk richtsnoer bij het vaststellen of de relevante gegevens zijn verstrekt. Het is niet op voorhand de bedoeling dat burgemeester en wethouders buiten het veiligheidsrapport om extra informatie vragen.

Conform het advies van de Raad is in de memorie van toelichting een passage opgenomen die aangeeft dat in een concreet geval het oordeel van burgemeester en wethouders doorslaggevend is bij de beoordeling of aan de informatieverplichting, zoals die in het hiervoor genoemde nieuwe Besluit risico's zware ongevallen zal worden uitgewerkt, is voldaan.

De Raad adviseert in de tweede plaats aandacht te besteden aan de vraag of burgemeester en wethouders van hun bevelsbevoegdheid tevens gebruik kunnen maken, indien niet de exploitant maar een derde buiten de inrichting de voor de voorbereiding op de rampenbestrijding benodigde gegevens niet verstrekt.

De in artikel 2c, eerste lid, neergelegde verplichting heeft betrekking op alle mogelijke soorten rampen en zware ongevallen en richt zich tot een ieder. De algemene maatregel van bestuur die nadere regels geeft over de uitvoering van de in artikel 2c neergelegde informatieverplichting ten aanzien van Seveso-inrichtingen, zal alleen aan degene die een dergelijke inrichting drijft of gaat drijven specifieke informatieverplichtingen opleggen. Dit ligt in de rede omdat deze persoon feitelijk ook over alle relevante informatie met betrekking tot de inrichting kan beschikken. Dit gegeven impliceert dat burgemeester en wethouders de bevelsbevoegdheid uitsluitend kunnen toepassen indien degene die de inrichting gaat drijven in gebreke blijft.

Het advies van de Raad op dit punt is aanleiding geweest om het voorgestelde nieuwe artikel 2c, tweede lid, te wijzigen. Daarmee wordt buiten twijfel gesteld dat burgemeester en wethouders uitsluitend van hun bevelsbevoegdheid gebruik kunnen maken, indien degene die de inrichting gaat drijven de vereiste gegevens niet verstrekt.

4. Voorgesteld wordt in artikel 1a, onder 1°, van de Wet op de economische delicten (WED) artikel 2c, eerste en tweede lid, van de Wet rampen en zware ongevallen in te voegen. Het college merkt op dat artikel 2c, eerste lid, van de Wet rampen en zware ongevallen reeds in de opsomming van artikel 1a, onder 1°, is opgenomen. Het ligt in de rede daaraan artikel 2c, derde lid, toe te voegen. Het college wijst er voorts op dat, anders dan de memorie van toelichting stelt, artikel 26 van de Wet rampen en zware ongevallen eveneens dient te worden gewijzigd, nu daarin wordt verwezen naar de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 2c, tweede lid, in plaats van artikel 2c, derde lid.

Het college adviseert de wijziging van de WED aan te passen en bovendien artikel 26 van de Wet rampen en zware ongevallen in de hiervoor bedoelde zin te wijzigen.

4. In het voorgestelde onderdeel B van artikel IV is abusievelijk geen rekening gehouden met het feit dat in artikel 1a, onder 1°, van de Wet op de economische delicten reeds artikel 2c, eerste lid, van de Wet rampen en zware ongevallen is opgenomen. Overtreding van voorschriften, gesteld bij of krachtens de artikelen 2c, eerste lid, en 11b, tweede lid, – voor zover aangeduid als strafbare feiten – is een economisch delict. In het wetsvoorstel wordt het tweede lid van artikel 2c vernummerd tot derde lid en derhalve dient in de voorgestelde wijziging van de Wet op de economische delicten te worden verwezen naar het derde lid. Omdat met de voorgestelde wijziging van de Wet

op de economische delicten in de opsomming betreffende de Wet rampen en zware ongevallen ook artikel 2c, derde lid, wordt genoemd, is het om reden van consistentie gewenst dat in de opsomming ook artikel 11b, derde lid, van die wet wordt genoemd. Dit artikellid biedt immers eveneens een grondslag voor het bij algemene maatregel van bestuur stellen van nadere regels omtrent de in dat artikel neergelegde verplichting. Onderdeel B van artikel IV is dienovereenkomstig aangevuld.

5. Voor enkele redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

5. De redactionele kanttekeningen van de Raad zijn verwerkt.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om in het voorgestelde artikel 2c, eerste lid, de woorden «voorbereiding op de rampenbestrijding» te wijzigen in «voorbereiding op de bestrijding van rampen en zware ongevallen», omdat zulks in overeenstemming is met de in de Wet rampen en zware ongevallen gebezigde terminologie.

Voorts is van de gelegenheid gebruik gemaakt om artikel 25b anders te formuleren door te bepalen dat met het toezicht op de naleving van het bij of krachtens artikel 2c bepaalde «ten aanzien van krachtens artikel 7, derde lid, aangewezen inrichtingen» zijn belast de bij besluit van burgemeester en wethouders binnen hun ambtsgebied aangewezen ambtenaren. Verder wordt in dit artikel alsnog een delegatiegrondslag gelegd voor het bij algemene maatregel van bestuur geven van regels met betrekking tot dit toezicht. De richtlijn geeft immers een aantal voorschriften met betrekking tot toezicht en inspectie.

Ten slotte is op enkele punten de memorie van toelichting redactioneel gewijzigd.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk-Willink*

Ik moge U mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting en een transponeringstabel waarin is aangegeven in welke artikelen de verschillende communautaire bepalingen zijn verwerkt aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
M. de Boer

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 24 november 1997, no. W08.97.0439, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- In artikel II, onderdeel E, in artikel 25b, «Met het toezicht op het krachtens» vervangen door: Met het toezicht op de naleving van het krachtens.
- In artikel III, onderdeel A, in artikel 5a, aanwijzing 82 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) in acht nemen.
- In artikel IV, onderdeel B, «artikel 2c, eerste en tweede lid» vervangen door: artikel 2c, eerste en derde lid.
- In de inleiding van de memorie van toelichting de daar genoemde richtlijnen aanhalen overeenkomstig het model van aanwijzing 89 Ar.
- In de toelichting op artikel I, eerste alinea, «Artikel 19 van de Wet milieubeheer» vervangen door: Artikel 19.3 van de Wet milieubeheer.
- In de toelichting op artikel II, onderdeel E, tweede alinea, laatste volzin, aangeven dat de daar genoemde verplichting zal worden gebaseerd op artikel 5 van de Arbeidsomstandighedenwet.
- In de toelichting op artikel IV, «krachtens artikel 2c, tweede lid» vervangen door: krachtens artikel 2c, derde lid.
- In de toelichting op artikel IV, «artikel 26 te wijzigen» vervangen door: artikel 26 van de Wet rampen en zware ongevallen te wijzigen.
- In de toelichting op artikel V, «de niet-openbaarheid op een later tijdstip» vervangen door: de openbaarheid op een later tijdstip.
- In de transponeringstabel bij de artikelen 8, tweede lid, onderdeel b, 11, eerste lid, onderdeel b, en 18, derde lid, «op grond van 2c, tweede lid, Wr» vervangen door: op grond van 2c, derde lid, Wr. Tevens bij artikel 14, eerste lid, onderdeel a, b en c en onderdeel d, «op grond van 2c, tweede lid» vervangen door: op grond van 2c, derde lid.