

Gevaarlijke stoffen

Opslag van verpakte gevaarlijke stoffen

Technische richtlijnen voor opslag van verpakte gevaarlijke stoffen zijn in de PGS 15 beschreven. Daarnaast zijn ook de oude technische richtlijnen uit CPR 15 nog relevant.

Wat is de juridische status van deze technische richtlijnen en hoe sluiten de regels voor opslag aan op de regels voor vervoer van gevaarlijke stoffen?



Mr. Peter Huijbregts
Advocaat milieurecht bij
LXA N.V. Hij is onder meer
gespecialiseerd in vervoer
en opslag van gevaarlijke
stoffen.

1. Inleiding

“Geen vervoer zonder opslag en geen opslag zonder vervoer.”

Met die woorden sloot ik mijn eerste rubriek af. Tijd dus om in deze rubriek meer inzicht te geven in het wettelijk kader dat ziet op opslag van gevaarlijke stoffen.

Een uitputtend overzicht zal dit niet zijn. Daarmee doe ik u geen plezier, maar ook mijzelf niet. Er zijn nu eenmaal zeer veel gevaarlijke stoffen met bijna even zoveel eigenschappen waarmee rekening moet worden gehouden. Zowel bij het vervoer, als bij de opslag van deze stoffen. In dit artikel zal ik mij daarom beperken tot het wettelijk kader van opslag van verpakte gevaarlijke stoffen.

Laten we beginnen bij het begin: Explosieve of giftige stoffen zijn gevaarlijk voor mens en milieu. Naast vervoerders moeten daarom ook bedrijven die gevaarlijke stoffen opslaan zich aan strenge regels houden. Maar waar staan die regels?

Centraal staan de technische richtlijnen zoals die zijn gepubliceerd in de Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen, ook wel aangeduid als PGS, en de voorloper hiervan CPR. De publicatiereeks is een handreiking voor bedrijven die gevaarlijke stoffen produceren, transporteren, opslaan of gebruiken. Daarnaast worden de PGS en de CPR door overheden gebruikt die zijn belast met het toezicht op deze bedrijven en de vergunningverlening. In de publicatiereeks wordt zoveel mogelijk op integrale wijze aandacht besteed aan de arbeidsveiligheid, milieuveiligheid, transportveiligheid en brandveiligheid.¹

In totaal zijn er tot nu toe zesendertig verschillende publicaties verschenen, waaronder de PGS 15. Deze publicatie ziet op de opslag van verpakte gevaarlijke stoffen. In dat document staat dus de stand der techniek voor deze vorm van opslag.

2. Totstandkoming technische richtlijnen

De Sandoz-ramp in Basel in 1986 is de aanleiding geweest voor de ontwikkeling van een aantal richtlijnen voor de opslag van verpakte gevaarlijke stoffen.² Deze richtlijnen zijn geen wetgeving, zoals we onder paragraaf 3 zullen zien. Deze publicaties werden opgesteld door de Commissie Preventie van Rampen door gevaarlijke stoffen (CPR) in opdracht van de ministeries van Infrastructuur en Milieu, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Veiligheid en Justitie. Voor de opslag van verpakte gevaarlijke stoffen waren – tot de publicatie van de PGS 15 – de volgende publicaties van belang:

- **CPR 15-1**, tweede druk 1990: Opslag van gevaarlijke stoffen in emballage, opslag van vloeistoffen en vaste stoffen (0 tot 10 ton);
- **CPR 15-2**, eerste druk 1991: Opslag van gevaarlijke stoffen, chemische afvalstoffen bestrijdingsmiddelen in emballage, opslag van grote hoeveelheden (vanaf een hoeveelheid van 10 ton); en
- **CPR 15-3**, eerste druk 1990: Opslag van bestrijdingsmiddelen in emballage, opslag van bestrijdingsmiddelen in distributiebedrijven en aanverwante bedrijven (vanaf 400 kg).

In 2001 werd een haalbaarheids- of knelpuntenonderzoek uitgevoerd. Hieraan was behoefte omdat de toepasbaarheid van de CPR 15 nogal eens voor problemen zorgde. Dit kwam onder meer omdat de CPR-publicaties nog uit het tijdperk van de Hinderwet stamden en intussen nieuwe wetten en regels waren verschenen. Daarnaast wilde het bedrijfsleven al jaren opslagvoorschriften die beter bij de vervoersregelgeving aansloten.³

Uit het knelpuntenonderzoek bleek dat een aantal wijzigingen wenselijk was. Zo was geen behoefte aan verzwaring van de voorschriften, maar aan nuancering. Dit in verband met het verschil in risico's tussen de verschillende gevaarlijke stoffen. Ook zou beter moeten worden aangesloten bij andere richtlijnen, normen en op de internationale markt verkrijgbare opslagsystemen. Daarnaast zou de werking van de nieuwe richtlijn moeten aansluiten bij de indeling op basis van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen en het ADR. Hierdoor is de richtlijn beter in te passen in het logistiek management van bedrijven. Ook zou de werkingssfeer moeten worden uitgebreid, zodat

¹ www.publicatiereeksgevaarlijkestoffen.nl

² PGS 15, versie 2005, pagina 7

³ 'Opslag van gevaarlijke stoffen', Erik Mossel, Sdu Uitgevers, Den Haag, 2007, p. 15.

nog meer stoffen onder de nieuwe regeling zouden vallen. Kortom, een flinke wensenlijst moest worden verwerkt in de opvolger van de CPR-15 publicaties.

Ruim 4 jaar na het haalbaarheidsonderzoek – te weten op 28 juni 2005 – is de eerste versie van de PGS 15 gepubliceerd.⁴ Het doel van de PGS 15 is om opslagvoorzieningen zodanig uit te voeren, te plaatsen en in te richten, dat de daarin opgeslagen gevaarlijke stoffen geen positieve bijdrage aan een brand kunnen leveren en het restrisico verbonden aan de opslag tot een minimum wordt beperkt.

Na de publicatie van de PGS 15 ontstond een overgangsfase. Niet iedere opslagvoorziening zou namelijk meteen voldoen aan deze nieuwe publicatie. Daarom was in de PGS 15 opgenomen dat als een bestaande opslagvoorziening is gebaseerd op de CPR 15-richtlijnen en hieraan voldoet, die situatie nog steeds als de stand der techniek werd beschouwd.⁵ Hierdoor kon in de praktijk een geleidelijke overgang ontstaan naar PGS 15 ontstaan, omdat vergunningen voor bestaande bedrijven nog gedurende een aantal jaren gebaseerd konden blijven op de CPR 15.

De uitgangspunten voor ontwerp en bouw van een opslagvoorziening kunnen over het algemeen niet gedurende de levensduur van het gebouw worden gewijzigd. Daarom werd aangenomen dat dergelijke uitgangspunten ongewijzigd mochten blijven. Dit gold echter in mindere mate voor bijvoorbeeld (veiligheids)voorzieningen, blusinstallaties, enzovoorts. Gebruiks- of onderhoudsprocedures en soortgelijke organisatorische maatregelen kunnen waar nodig relatief snel worden aangepast worden. Bij de verlening van een revisievergunning zal daarom steeds moeten worden vastgesteld welke bestaande maatregelen in stand kunnen blijven en waar regels uit PGS 15 wel worden toegepast.

Ondanks dat de PGS 15 al meer dan tien jaar geleden is gepubliceerd, valt het mij in de dagelijkse praktijk op hoeveel bedrijven nog onder het oude regime van de CPR-15 vallen. Wordt immers geen revisievergunning verleend waarbij delen uit de PGS 15 als voorschrift zijn opgenomen, dan blijft de 'verouderde' vergunning van kracht met daarin de verwijzing(en) naar de CPR-15. Ondanks dat de PGS 15 al geruime tijd als de stand der techniek wordt aangemerkt, hoeft een opslagvoorziening zich dan niet aan die 'vernieuwde' regels te houden.

In 2008 heeft het kabinet besloten om de actualisatie en het beheer van de PGS over te dragen aan een zelfstandige beheerorganisatie. De inhoud van de publicaties wordt sindsdien

bepaald in onderling overleg tussen bedrijfsleven en betrokken overheden.

Na een aantal wijzigingen, is in december 2011 een nieuwe versie van de PGS 15 gepubliceerd.⁶ Die publicatie is op dit moment het meest recent.

De vraag is echter hoe lang deze versie nog zal meegaan. In juni 2015 is namelijk het concept van een nieuwe versie gepubliceerd. De PGS 15 is de meest gebruikte publicatie uit de PGS reeks. Het is volgens de beheersorganisatie daarom extra belangrijk dat hierin de stand der techniek zo actueel mogelijk wordt omschreven. Bovendien is het met de toegenomen druk op handhaving belangrijk dat de voorschriften duidelijk en eenduidig zijn. Belangrijk aandachtspunt is daarbij de leesbaarheid van de PGS.

De Sandoz-ramp in 1986 is het startschot geweest voor de ontwikkeling van richtlijnen om tot een veiligere opslag van verpakte gevaarlijke stoffen te komen. Tot op de dag van vandaag worden deze publicaties geactualiseerd naar aanleiding van technische ontwikkelingen en behoeften vanuit het werkveld.

3. Vergunning verwijst naar PGS 15

De PGS 15 heeft geen zelfstandige juridische status. De regels krijgen pas rechtskracht op het moment dat dit ergens anders juridisch is vastgelegd. Hiervoor zijn de Wabo (bouw en milieuactiviteiten), het Activiteitenbesluit en de Arbeidsomstandighedenwet relevant.

Bedrijven moeten in hun werkwijzen en processen voldoen aan de Best Beschikbare Technieken (BBT). PGS 15 is – zoals gezegd – aangewezen als BBT-document. De aanwijzing van BBT-documenten vindt plaats in artikel 9.2 van de Ministeriële Regeling Omgevingsrecht (MOR). Bij vergunningverlening moet het bevoegd gezag rekening houden met de BBT-documenten.⁷ Vaak wordt er dus voor gekozen om delen van de PGS 15 als voorschrift aan een omgevingsvergunning te verbinden. Op die manier worden deze passages afdwingbaar en moet een vergunninghouder zich hieraan houden.

Uit de rechtspraak blijkt dan ook dat bedrijven regelmatig opkomen tegen de aan hun verleende vergunning, of in ieder geval tegen voorschriften die aan deze vergunning zijn verbonden. Als deze voorschriften verder strekken dan volgens het bedrijf mogelijk of nodig is, is het aan de rechter daar een uitspraak over te doen.

⁴ Ook wel aangeduid als 'PGS 15:2005'.

⁵ PGS 15:2005, pagina 8.

⁶ Ook wel aangeduid als 'PGS 15:2011'.

⁷ www.informil.nl

Komt een bedrijf niet op tegen de vergunning met de bijbehorende voorschriften, dan moet het bedrijf zich aan die vergunning houden. Het is dan ook belangrijk om op het moment van vergunningverlening kritisch naar de voorschriften te kijken en zo nodig tegen je eigen, nieuwe vergunning opkomen.

4. Verhouding PGS 15 tot vervoerswet en -regelgeving

PGS 15 bevat richtlijnen voor de arbeidsveilige, milieuveilige en brandveilige opslag van verpakte gevaarlijke stoffen. Dit betekent dat er vanuit deze drie invalshoeken naar opslagvoorzieningen wordt gekeken en ook wordt toegezien op de naleving van de richtlijn.

Daarnaast is de verhouding tussen de vervoerswet en -regelgeving van groot belang. Opslag gaat immers over in vervoer, en vervoer over in opslag. In de praktijk is deze overgang geleidelijk. Juridisch gezien is dat niet zo vanzelfsprekend. Vandaar dat bij de opvolger van de CPR 15 richtlijnen ook de behoefte kenbaar is gemaakt om deze regels beter op elkaar te laten aansluiten.

Om de regels op elkaar te laten aansluiten, is in de PGS 15 gekozen om aan te haken bij de Wet vervoer gevaarlijke stoffen, en dus bij de indeling uit het ADR. Om een beter beeld te krijgen bij de verschillende ADR klassen en de stoffen die hieronder vallen, is hieronder tabel 0.1 opgenomen uit de PGS 15:2011. Hierin zijn de verschillende ADR klassen weergegeven, inclusief enkele voorbeelden van gevaarlijke stoffen die hieronder vallen:

Tabel 0.1 ADR klassen van gevaarlijke stoffen.

ADR klasse	Omschrijving	Voorbeeld
1	Ontpofbare stoffen en voorwerpen	Zwart buskruit, springstoffen, ontstekers, vuurwerk
2	Gassen	Propaan, zuurstof, stikstof, argon, kooldioxide, acetyleen, aerosolen (spuitbussen)
3	Brandbare vloeistoffen	Bepaalde oplosmiddelen, inkten, harsoplossingen, aardolieproducten
4.1	Brandbare vaste stoffen, zelfontledende vaste stoffen en vaste ontpofbare stoffen in niet explosieve toestand	Wrijvingslucifers, zwavel, metaalpoeders
4.2	Voor zelfontbranding vatbare stoffen	Fosfor (wit of geel) diethylzink
4.3	Stoffen die in contact met water brandbare gassen ontwikkelen	Magnesiumpoeder, natrium, calciumcarbide
5.1	Oxiderende stoffen	Kaliumpermanganaat, natriumchloraat
5.2	Organische peroxiden	Dicumyl peroxide, di-propionyl peroxide
6.1	Giftige stoffen	Chloroform, arseen, kaliumcyanide
7	Radioactieve stoffen	Uranium-238, Kobalt-60
8	Bijtende stoffen	Natriumhydroxide, zwavelzuur, zoutzuur
9	Diverse gevaarlijke stoffen en voorwerpen	Polychloorfenolen, lithiumbatterijen, aquutoxische stoffen, genetische gemodificeerde organismen

Toch blijft het van belang om te weten op welke activiteiten welke regels van toepassing zijn. Eenvoudig gezegd valt het vervoeren, laden en lossen van gevaarlijke stoffen onder de Wet vervoer gevaarlijke stoffen. Buiten deze activiteiten gelden de regels voor het opslaan van gevaarlijke stoffen. De regels die hiervoor gelden – zoals de PGS 15 – zijn dan vaak als voorschrift in de omgevingsvergunning verankerd.

5. Handhaving

Het sluitstuk van effectieve regelgeving is de (juridische) afdwingbaarheid. Door de verankering van delen uit de PGS 15 in voorschriften van omgevingsvergunningen, is het aan het vergunningverlenend bevoegd gezag om toezicht te houden op de naleving van die voorschriften. Is daarvan geen sprake, dan kan – en in beginsel moet – zij hiertegen handhavend optreden. In de PGS 15 zijn dan ook geen regels opgenomen over handhaving. Voor zover dit al mogelijk zou zijn, is dit ook niet nodig. Het bevoegd gezag kan namelijk gebruik maken van haar gebruikelijke 'gereedschapskist'. Deze bestaat onder meer uit het opleggen van een last onder dwangsom, een last onder bestuursdwang of het intrekken van een verleende omgevingsvergunning.

Uit zowel de praktijk, als uit de hoeveelheid gepubliceerde uitspraken over de PGS 15, blijkt dat een groot deel van de rechtspraak over handhaving gaat. Veel voorkomende discussies gaan over de vraag óf sprake is van een overtreding. Als dat wel het geval is, dan komt regelmatig de vraag aan de orde of het bestuursorgaan correct handhavend optreedt. Gaat dit optreden

bijvoorbeeld niet verder dan noodzakelijk is? Handhavingszaken zullen in de komende artikelen in deze rubriek daarom nog regelmatig de revue passeren.

6. Afsluiting

Naast het wettelijk kader van het vervoer van gevaarlijke stoffen, is hierbij een korte introductie gegeven over het wettelijk kader van opslag van deze stoffen. Door alle technische en juridische ontwikkelingen blijven ook deze regels zich aanpassen. Dit is een continu proces. Het recente bewijs hiervan is het in 2015 gepubliceerde concept van de nieuwe versie van de PGS 15.

Voor een goed begrip van de geldende regels, zijn niet alleen die regels van belang, maar ook de rechtspraak die daarover is geweest. In mijn volgende artikel besteed ik daarom aandacht aan enkele lessen die uit de rechtspraak kunnen worden geleerd.