

SEVESOPROGRAMMA

“SEVESO” OFWEL “PREVENTIE VAN ZWARE ONGEVALLEN”

Het Samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen betrokken zijn (verder kortweg Samenwerkingsakkoord of SWA) realiseert in belangrijke mate de omzetting van de zogenoemde Seveso-richtlijn.

Het doel van die richtlijn is de realisatie van een hoog beschermingsniveau voor mens en milieu door de preventie van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen betrokken zijn en de beperking van de gevolgen ervan. De richtlijn en het Samenwerkingsakkoord bevatten geen gedetailleerde, technische voorschriften. Voor de exploitanten van Seveso-inrichtingen is deze ambitieuze doelstelling vertaald in twee kernverplichtingen:

- alle nodige maatregelen treffen om zware ongevallen te voorkomen én de gevolgen ervan te beperken voor mens en milieu (zorgplicht)
- te allen tijde aan inspectiediensten kunnen aantonen dat de noodzakelijke maatregelen werden genomen (aantoonplicht)

Een zwaar ongeval is in deze context een gebeurtenis, zoals een zware emissie, brand of explosie, die het gevolg is van ongecontroleerde ontwikkelingen tijdens de exploitatie van een onder dit samenwerkingsakkoord begrepen inrichting, die hetzij onmiddellijk, hetzij na verloop van tijd een ernstig gevaar oplevert voor de gezondheid van de mens binnen of buiten de inrichting of voor het milieu, en waarbij bovendien één of meer gevaarlijke stoffen betrokken zijn.

INSPECTIEDIENSTEN EN INSPECTIETEAM

Om een effectieve tenuitvoerlegging en handhaving te waarborgen, stelt de Seveso-richtlijn fundamentele eisen m.b.t. een inspectiesysteem van de overheid.

Het Samenwerkingsakkoord vertaalt de vereisten van de richtlijn naar de Belgische situatie met gedeelde bevoegdheden voor de federale staat (bescherming van de werknemers) en de gewesten (bescherming van de omgeving, mens én milieu). Per gewest werd een inspectieteam opgericht bestaande uit inspecteurs van alle betrokken inspectiediensten. Deze inspecteurs opereren op basis van gelijkwaardigheid en met behoud van alle bevoegdheden. Op die manier zijn er per gewest twee inspectiediensten bevoegd voor een bepaalde inrichting: de gewestelijke Omgevingsinspectie (departement Omgeving, afdeling Handhaving) en de federale inspectiedienst die bevoegd is voor de bescherming van de werknemers (vnl. FOD WASO).

Binnen de Afdeling Handhaving staat het team Toezicht zware risicobedrijven (TZR) in voor de uitvoering van het Samenwerkingsakkoord. De belangrijkste federale inspectiedienst is de Afdeling van het toezicht op de chemische risico's (ACR) van de Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg (FOD WASO).

INSPECTIESYSTEEM

De Seveso III-richtlijn herneemt en versterkt het inspectiesysteem dat de Seveso-inspectiediensten al volgens de Seveso II-richtlijn moesten opzetten. Samengevat omvat dit inspectiesysteem:

- een inspectieplan met een aantal elementen, o.m. een lijst van de inrichtingen die onder het plan vallen
- een programma voor routinematige controles
- een systematische beoordeling van de gevaren van zware ongevallen als basis voor het programma
- voorwaarden en doelstellingen van de controles
- vereisten voor niet-routinematige controles
- vereisten voor de afhandeling van de controles
- vereisten voor de afhandeling van de belangrijke gevallen van niet-naleving

IDENTIFICATIE

Een belangrijk onderdeel van het inspectieplan is de lijst van Seveso-inrichtingen. Een goede inventarisatie en identificatie zijn dus onontbeerlijk.

Voor de afbakening van het toepassingsgebied zijn twee factoren in aanmerking genomen: de gevaarseigenschappen van de producten en de hoeveelheid van deze producten.

Twee reeksen van drempelwaarden voor eenentwintig categorieën van gevaarlijke stoffen en voor een aantal benoemde stoffen bakenen het toepassingsgebied af. Daardoor ontstaan drie groepen van bedrijven:

- inrichtingen met gevaarlijke stoffen in hoeveelheden beneden de eerste drempel: deze bedrijven vallen niet onder het toepassingsgebied
- inrichtingen met gevaarlijke stoffen in hoeveelheden tussen de eerste en de tweede drempel, de zogenaamde lagedrempelinrichtingen: deze bedrijven vallen onder het toepassingsgebied en moeten voldoen aan een aantal verplichtingen, zoals kennisgeving, algemene zorg- en aantoonplicht, preventiebeleid zware ongevallen en veiligheidsbeheersysteem, en intern noodplan
- inrichtingen met gevaarlijke stoffen in hoeveelheden boven de tweede drempel, de zogenaamde hogedrempelinrichtingen: deze bedrijven vallen onder het toepassingsgebied en moeten voldoen aan een aantal extra voorschriften, zoals het opstellen van een veiligheidsrapport

Het toepassingsgebied van het Samenwerkingsakkoord is verbonden aan de aanwezigheid van gevaarlijke stoffen. Daarbij wordt onder “aanwezigheid van gevaarlijke stoffen” verstaan, zowel “de feitelijke of voorziene aanwezigheid van dergelijke stoffen in de inrichting, als de aanwezigheid van gevaarlijke stoffen waarvan bekend is dat ze kunnen ontstaan wanneer een industrieel chemisch proces buiten controle geraakt, in hoeveelheden, gelijk aan of hoger dan de drempels uit de bijlage I.”

Voor de inventarisatie en identificatie kunnen verschillende bronnen worden geraadpleegd. Aan de hand van beschikbare gegevens (milieuvergunningen, kennisgevingen, controlehistoriek, ...) worden de aanwezige hoeveelheden gevaarlijke stoffen getoetst aan de drempelwaarden.

Als uit die gegevens en toetsing de Seveso-status (lage- of hogedrempelinrichting, geen Seveso-inrichting) duidelijk blijkt, wordt de inrichting al of niet opgenomen in het systeem. Bij onduidelijkheid wordt ter plaatse een controle van de Seveso-status uitgevoerd en wordt de inrichting op basis van de controleresultaten al dan niet opgenomen in het systeem.

Door de hoge industrialisatiegraad telt Vlaanderen een groot aantal Sevesobedrijven. Bovendien zijn dat aantal en de Seveso-status variabel, bijvoorbeeld door wijzigingen van bedrijfsstructuren of van de aanwezige gevaarlijke stoffen. Met de Seveso-III-richtlijn is het toepassingsgebied bovendien grondig gewijzigd door de implementatie van de CLP-verordening.

PROGRAMMATIE

Eens de Seveso-status is bepaald, kan voor een inrichting een programma worden opgesteld, dat ten minste melding maakt van:

- de aard van de geplande controles en de toe te passen methodiek
- de voorziene frequentie voor de bezoeken ter plaatse
- de inspectiedienst die wordt belast met de concrete uitvoering van de controles

FREQUENTIE VAN DE BEZOEKEN TER PLAATSE

Voor het uitvoeren van de proactieve controles hanteert TZR een minimuminspectiefrequentie die enerzijds gebaseerd is op het gevarenpotentieel van de inrichting op vlak van acute menstoxiciteit en van brand/explosie, en anderzijds op het gevarenpotentieel van de inrichting naar de omgeving toe (mensen buiten de inrichting alsook het milieu).

Voor de bepaling van het gevarenpotentieel naar de omgeving werd een methodiek ontwikkeld die de mogelijke effecten van vrijzettingen op de mensen buiten de inrichting en het milieu in rekening brengt. Hierbij worden de hoeveelheden en de relevante gevaarseigenschappen van de

producten die aanwezig kunnen zijn in de inrichting, alsook de mogelijke verspreidingsroutes na vrijzettingen (bodem, lucht en oppervlaktewater) en de mogelijke aanwezigheid van schadedragers (mensen buiten de inrichting, fauna en flora) beschouwd.

Beide methodieken leiden elk tot een getal van 1 (laag gevarenpotentieel) tot 3 (hoog gevarenpotentieel). Het hoogste getal bepaalt de minimuminspectiefrequentie van TZR voor het uitvoeren van proactieve controles. Voor de gevarencategorie 1 geldt een minimumfrequentie van eens om de drie jaar, voor de gevarencategorie 2 eens om de twee jaar en voor de gevarencategorie 3 eens per kalenderjaar.

De basisfrequentie voor de inrichtingen in gevarencategorie 2 en 3 kan met één niveau verlaagd worden (niet cumulatief):

- voor eenvoudige inrichtingen, zijnde inrichtingen met enkel opslag en/of overslag van gevaarlijke stoffen en inrichtingen waar geen reactieprocessen plaatsvinden
- voor exploitanten met een goed naleefgedrag.

Voor inrichtingen met een slecht naleefgedrag kan de basisfrequentie met één niveau verhoogd worden. Het naleefgedrag wordt ingeschat en periodiek herzien op basis van de bevindingen van de voorgaande controles.

DOEL EN REIKWIJDTE VAN DE CONTROLES

Volgens het Samenwerkingsakkoord moeten de controles zo worden opgezet dat een planmatig en systematisch onderzoek van de technische, organisatorische en bedrijfskundige systemen wordt uitgevoerd, om na te gaan of:

- de exploitant (kan aantonen dat hij) de passende preventieve maatregelen heeft getroffen
- de exploitant (kan aantonen dat hij) de passende mitigerende maatregelen heeft getroffen
- het veiligheidsrapport de situatie in de inrichting getrouw weergeeft

De controles moeten met andere woorden door onderzoek van de bedrijfsinterne systemen een totaalbeeld geven van de risico's van de bedrijven en de beheersing ervan. Voor elke controle worden doel en reikwijdte vastgelegd, waardoor telkens een deelaspect wordt gecontroleerd. In de loop der jaren wordt door de uitvoering van de jaarprogramma's het totaalbeeld verkregen. Het systeem gaat uit van programmaonderdelen die worden gekarakteriseerd door hun aard, het onderzoeksdomein en de methodiek, en die toelaten om per inrichting de aspecten die belangrijk zijn voor de preventie van zware ongevallen gestructureerd in kaart te brengen. Voor de aard van de controles onderscheiden we: campagne, routinematig en niet-routinematig (of reactief).

De volgende onderzoeksdomeinen zijn afgebakend: Seveso-status, initieel, beheerdomein, veiligheidsfunctie, installatie of activiteit, risico's specifieke stof, milieuthema, kennisgevings-, rapporterings- en informatieplichten. De meeste onderzoeksdomeinen zijn nog verder uitgesplitst. Zo onderscheiden we bijvoorbeeld de volgende beheerdomeinen, die samenvallen met de onderdelen van het veiligheidsbeheersysteem dat de exploitanten moeten opzetten: risico-identificatie en -evaluatie, ontwerpbeheersing, operationele beheersing bij normale werking, operationele beheersing bij andere dan normale werking, monitoring, inspectie en onderhoud, noodplanning, onderzoek van ongevallen en incidenten, audit en herziening, en organisatie.

Er kunnen verschillende methodieken worden aangewend: toepassing SIT, toepassing vragenlijst op maat, verificatie (op het terrein), oorzaken- en gevolgonderzoek, onderzoek op maat, ... De 'Seveso-inspection tools' of SIT's zijn inspectie-instrumenten die de Seveso-inspectiediensten in onderling overleg ontwikkelen en actualiseren. De SIT's zijn zo opgebouwd dat ze een gefundeerde beoordeling van de preventieve en mitigerende maatregelen mogelijk maken. Ze bevatten m.a.w. beoordelingscriteria. Bij de uitwerking van die beoordelingscriteria baseren de inspectiediensten zich op de gerelateerde milieu- en welzijnsregelgeving en op de goede praktijken, zoals die beschreven zijn in tal van publicaties (normen, standaarden, ...). De SIT's zijn echter geen vorm van alternatieve regelgeving. De exploitanten kunnen afwijken van de maatregelen die erin vooropgesteld worden. In dat geval moeten zij wel kunnen aantonen dat zij alternatieve maatregelen hebben genomen die tot hetzelfde vereiste hoge beschermingsniveau leiden. Het is belangrijk om te noteren dat een SIT een leidraad is voor de inspecteurs. Dat betekent dat er vragen en aandachtspunten worden gesuggereerd, die steeds kunnen worden afgestemd op de specifieke bedrijfssituatie en de vaststellingen ter plaatse.

Toepassing van een SIT is een methodiek die vaak wordt aangewend, maar het is niet de enige. Ook de verificatie (op het terrein) van maatregelen die staan beschreven in de beschikbare informatie (VR's, risicostudies, ...) of die geïdentificeerd werden n.a.v. de toepassing van een SIT, is een beproefde methodiek.

PROGRAMMA

Het programma voor een inrichting geeft een overzicht van de controles die werden uitgevoerd en van de controles die geprogrammeerd zijn. De inspectiediensten staan samen in voor de (jaarlijkse) actualisering van het programma.

Bij het vastleggen van het programma per inrichting wordt rekening gehouden met de basisfrequentie en de beschikbare gegevens: milieu- of omgevingsvergunningen, kennisgeving, veiligheidsrapporten, gegevens uit eerdere controles (o.a. initiële controle), milieutechnische historiek, belangrijke wijzigingen, voorvallen in de inrichting of in gelijkaardige inrichtingen. Er wordt over gewaakt dat de verschillende bedrijfsinterne systemen aan bod komen. Daarbij

wordt bijzondere aandacht besteed aan de installaties met het grootste risico, aan de systemen die ontoereikend of onvoldoende performant zijn en aan de verantwoordelijkheidszin van de bedrijfsleiding. Een belangrijk kenmerk van het programma is het dynamische karakter ervan: als de actualiteit dat vereist (wijzigingen, voorvallen, nieuwe inzichten, ...) wordt het programma aangepast.

In het programma kunnen ook controlecampagnes worden opgenomen, die gericht zijn op bepaalde thema's, specifieke risico's of installaties. Voor elke campagne kan een projectgroep worden opgericht, die wordt belast met de voorbereiding, uitvoering en afhandeling van de controles. Voor de controlecampagnes ontwikkelen de projectgroepen meestal specifieke vragenlijsten.

Daarnaast is het belangrijk om te noteren dat er bij de meeste Seveso-inrichtingen jaarlijks een voortgangscontrole is voorzien. Naar aanleiding van de controles worden immers actieplannen gegenereerd, waarvan de tijdige en effectieve uitvoering moet worden nagegaan. Ook de niet-routinematige controles n.a.v. ongevallen, incidenten of klachten worden geregistreerd.

