

Vergaderjaar 2009–2010

32 445

Wijziging van hoofdstuk 17 van de Wet milieubeheer, houdende aanpassing van de regeling voor het melden van ongewone voorvallen

Nr. 3

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt/uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 25a, vierde lid, onderdeel b, van de Wet op de Raad van State).

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

§ 1. Aanleiding

Titel 17.1 van de Wet milieubeheer (hierna: Wm) bevat onder meer een regeling voor het zo spoedig mogelijk melden van «ongewone voorvallen». Het begrip «ongewoon voorval» is niet gedefinieerd in de Wm. Op grond van de jurisprudentie van de bestuursrechter wordt eronder verstaan: elke gebeurtenis in een inrichting, ongeacht de oorzaak van die gebeurtenis, die afwijkt van de normale bedrijfsactiviteiten en waardoor nadelige gevolgen voor het milieu ontstaan of dreigen te ontstaan¹. De reikwijdte loopt van kleine incidenten, zoals lichte bedrijfsstoringen met verwaarloosbare gevolgen, tot grote rampen.

In het eerste lid van artikel 17.2 is bepaald dat ongewone voorvallen zo spoedig mogelijk door de drijver van de inrichting aan het bevoegde bestuursorgaan gemeld moeten worden. De melding strekt ertoe om het bevoegd gezag zo spoedig mogelijk te informeren over zo'n gebeurtenis, zodat het actie kan (laten) ondernemen om de nadelige gevolgen voor het milieu te beperken en om herhaling te voorkomen. Het onmiddellijk informeren van het bevoegd gezag is ook van belang, omdat klachten van omwonenden doorgaans eerder bij de gemeente binnen komen dan bij het betreffende veroorzakende bedrijf. Het is dan nuttig dat het bevoegd gezag al door het veroorzakende bedrijf op de hoogte is gesteld van het ongewoon voorval, zodat de klager ook meteen geïnformeerd kan worden over de oorzaak en acties die worden ondernomen. In de praktijk wordt het echter door zowel bedrijven als het bevoegd gezag niet nodig en wenselijk gevonden dat allerlei kleine incidenten zonder enig nadelig gevolg buiten de inrichting onmiddellijk worden gemeld. De afgelopen jaren is daarom tussen sommige bestuursorganen en bedrijven afgesproken de meldingsplicht zodanig uit te voeren dat er een duidelijk onderscheid wordt gemaakt naar de ernst van het voorval. Kleine incidenten die noch overlast veroorzaken noch enige milieuverontreiniging, worden wel geregistreerd, maar hoeven dan bijvoorbeeld naast

¹ ABRvS, 200307400/1; LJN: AP0349: een sliblaag die is achtergebleven bij het wegpompen van bluswater betreft nadelige gevolgen die door een ongewoon voorval, te weten brand, is ontstaan.

die registratie slechts periodiek – en dus niet zo spoedig mogelijk – gemeld te worden.

In 2003 heeft de Evaluatiecommissie Wet milieubeheer een advies uitgebracht over hoofdstuk 17 van de Wet milieubeheer¹. Een van de aanbevelingen was om het begrip ongewoon voorval te verduidelijken, te differentiëren naar de mate van (dreigende) milieubelasting en het bevoegd gezag ruimte te bieden voor nadere invulling. Tot nu toe was met dit advies als gevolg van prioriteitenstelling niets gedaan.

In augustus 2008 heeft de rechtbank te Breda geoordeeld dat een meldingsregeling waarbij niet zo spoedig mogelijk wordt gemeld, niet is toegestaan wanneer het ongewone voorvallen als bedoeld in hoofdstuk 17 van de Wet milieubeheer betreft. Ook de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft bepaald dat minder ernstige ongewone voorvallen niet minder snel gemeld mogen worden, omdat de artikelen 17.1 en 17.2 geen onderscheid maken in typen ongewone voorvallen (AB 2005, 80).

Het gevolg hiervan is dat bedrijven vrijwel elke verstoring in hun bedrijfsproces moeten melden. Het gevolg daarvan is dat de huidige regeling veel administratieve en bestuurlijke lasten veroorzaakt, die kunnen worden verminderd als niet alle incidenten zo spoedig mogelijk gemeld hoeven te worden. In het bijzonder voor de grote (chemische) industrie kunnen, vanwege de aard van de installaties die gebruikt worden en het voornoemde ontbreken van ondergrenzen of een beperking in de aard van stoffen waarover gemeld moet worden, de administratieve lasten worden verlaagd. De bedrijfsvoering bij dergelijke bedrijven omvat nu eenmaal dagelijks vele kleinere verstoringen van de reguliere procesgang, die vanwege een strikte interpretatie van de wettelijke regeling allemaal gemeld moeten worden. Ook voor het bevoegd gezag kunnen de bestuurlijke lasten worden verlaagd. Die lasten worden bovendien als onnodig ervaren, omdat de toegevoegde waarde van al die meldingen zeer beperkt is. De effecten van een voorval zijn vaak niet waarneembaar buiten de grenzen van het bedrijfsterrein of het industrie-terrein. Bovendien hebben dergelijke bedrijven vaak goed werkende (milieuzorg)systemen die een adequate interne afhandeling van ongewone voorvallen zeker stellen.

§ 2. Achtergrond titel 17.1

De meldingsplicht voor ongewone voorvallen in titel 17.1 van de Wm strekt enerzijds ter implementatie van artikel 14 van de Seveso-richtlijn² en anderzijds ter implementatie van artikel 14 van de IPPC-richtlijn³. Overeenkomstig de Seveso-richtlijn moeten zware ongevallen zo spoedig mogelijk worden gemeld en op grond van de IPPC-richtlijn moeten exploitanten van inrichtingen die onder die richtlijn vallen, het bevoegd gezag zo spoedig mogelijk op de hoogte stellen van voorvallen of ongevallen die het milieu significant beïnvloeden. Opgemerkt zij dat naar verwachting nog in 2010 een richtlijn industriële emissies zal worden vastgesteld, die de huidige IPPC-richtlijn vervangt en integreert met andere Europese richtlijnen. In de ontwerp tekst van deze nieuwe richtlijn komt een vergelijkbaar voorschrift met betrekking tot het melden van «incidenten of ongevallen» voor. Aangenomen wordt dat «incident» dezelfde betekenis heeft als voorval in de huidige IPPC-richtlijn. Uitzonderingen op de zo spoedig mogelijke melding zijn op grond van genoemde richtlijnen niet mogelijk.

Zoals in par. 1 is aangegeven is het begrip ongewone voorvallen in hoofdstuk 17 van de wet ruimer dan dat van genoemde richtlijnen en vallen er ook bedrijfsstoringen onder die nadelige gevolgen hebben voor het milieu.

¹ ECWM 2003/14. Publicatiereeks Evaluatiecommissie Wet milieubeheer.

² Richtlijn nr. 96/82/EG van de Raad van de Europese Unie van 9 december 1996 betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken (PbEG 1997, L 010).

³ Richtlijn nr. 2008/1/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 januari 2008 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (PbEU 2008, L 24).

Het begrip ongewoon voorval in artikel 17.1 van de wet is dus een verzamelterm waaronder wordt verstaan:

- a. een zwaar ongeval als bedoeld in artikel 1, onder f, van het Besluit rampen en zware ongevallen 1999;
- b. een voorval of ongeval dat het milieu significant beïnvloedt als bedoeld in de EG-richtlijn inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging respectievelijk een incident of ongeval in de zin van de ontwerprichtlijn industriële emissies;
- c. andere bijzondere bedrijfsomstandigheden. Deze laatste term komt ook voor in het huidige artikel 8.12b onderdeel f van de Wm.¹

§ 3. Inhoud wetsvoorstel

In de tekst van de regeling van titel 17.1 Wm komt de in par. 2 genoemde differentiatie niet tot uiting. Het regiem van beide Europese richtlijnen is samengebracht met een nationaal meldingsregiem voor ongewone voorvallen binnen inrichtingen in één meldingsplicht voor ongewone voorvallen, waardoor nadelige gevolgen (kunnen) ontstaan. De reikwijdte van de meldingsplicht is mede onder invloed van de jurisprudentie enorm verbreed ten opzichte van waartoe die beide richtlijnen verplichten en waaraan bij bestuursorganen en het bedrijfsleven behoefte bestaat. Met het oog op een goede handhaving en ook uit preventief oogpunt zal het bevoegd gezag graag op de hoogte worden gesteld van bedrijfsstoringen die het milieu nadelig beïnvloeden of een onmiddellijk merkbaar effect hebben op de bewoonde omgeving (bijv. stankhinder) of werkomgeving van het bedrijf. Om die reden is een zekere nationale uitbreiding van het meldingsregiem, ook qua reikwijdte van type inrichtingen – zo heeft de IPPC richtlijn alleen betrekking op industriële inrichtingen –, niet ongewenst en functioneert dit ook naar behoren in de uitvoeringspraktijk. Maar het onmiddellijk melden van allerlei «ongewone voorvallen» zonder merkbare milieueffecten, wordt in de uitvoeringspraktijk als onnodig belastend ervaren. Europese regels staan er niet aan in de weg om in dit huidige, in de rechtspraktijk gegroeide, meldingsregiem te differentiëren, om zo de administratieve lasten en bestuurslasten te beperken.

Hoofregel is dat de ongewone voorvallen zo spoedig mogelijk worden gemeld. Voor de ongewone voorvallen die kunnen worden beschouwd als «zwaar ongeval» dan wel als een voorval of ongeval in de zin van de IPPC richtlijn, is daar geen uitzondering op mogelijk. Voor de overige gevallen blijft deze hoofregel ook bestaan, maar worden uitzonderingen toegestaan. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen bedrijven die vergunningplichtig zijn en bedrijven die onder de algemene regels van het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (Activiteitenbesluit) vallen.

Van de circa 400.000 inrichtingen die onder de Wet milieubeheer vallen, zijn er zo'n 40.000 vergunningplichtig. De andere inrichtingen vallen onder de algemene regels van het Activiteitenbesluit. Voorgesteld wordt bij de vergunningplichtige inrichtingen om het bevoegd gezag de mogelijkheid te geven in de vergunning toe te staan dat bepaalde categorieën van ongewone voorvallen bijvoorbeeld slechts eenmaal per kwartaal worden gemeld, dan wel dat volstaan kan worden met een registratie van dergelijke voorvallen zonder enig buiten de inrichting merkbaar milieugevolg. Een en ander sluit ook goed aan bij de inhoudelijke verplichting van artikel 8.12b, onder f en g, van de Wet milieubeheer, om nadelige gevolgen te beperken. In genoemde artikelonderdelen is bepaald dat aan de vergunning in ieder geval de voor de betrokken inrichting in aanmerking komende voorschriften worden verbonden met betrekking tot:

- f. het voorkomen dan wel zo veel mogelijk beperken van de nadelige gevolgen voor het milieu, die kunnen worden veroorzaakt door

¹ Deze bepaling vervalt vanwege het inwerkingtreden van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en verhuist naar het Besluit omgevingsrecht (artikel 5.7, eerste lid, onder f).

- opstarten, lekken, storingen, korte stilleggingen, definitieve bedrijfsbeëindiging of andere bijzondere bedrijfsomstandigheden;
- g. het voorkomen van ongevallen en het beperken van de gevolgen van ongevallen.

In dat kader kan dan goed worden bekeken of en zo ja welke typen ongewone voorvallen in aanmerking komen voor een periodieke melding of registratie.

Bij de inwerkingtreding van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht zal dit artikel 8.12b overgaan naar artikel 5.7 van het Besluit omgevingsrecht. Dit artikel is gericht op preventie, maar daarbij zal soms blijken dat bepaalde storingen, stilleggingen e.d. niet geheel zijn te vermijden. Door het stellen van vergunningvoorschriften ten aanzien van de frequentie van melden dan wel het toestaan van registratie zonder meldingsplicht ontstaat maatwerk.

Bij de inrichtingen die onder de algemene regels vallen, zal maatwerk ter zake van ongewone voorvallen minder gauw aan de orde zijn, maar toch kan dit zich voordoen. Te denken valt bijvoorbeeld aan de metaalbranche of aan rioolwaterzuiveringsinrichtingen. Het is de bedoeling dat in het Activiteitenbesluit wordt opgenomen dat in bepaalde gevallen het bevoegd gezag maatwerk kan leveren.

Door het bevoegd gezag kan voor die lichtere gevallen qua aard en frequentie worden afgeweken van de eis dat er zo spoedig mogelijk dient te worden gemeld. Uitwerking daarvan zal plaatsvinden in een nog op te stellen handreiking.

De handreiking zal aangeven onder welke voorwaarden maatwerk mogelijk is. In geval van registratie zal het veelal wel wenselijk zijn dat het voorval nog dezelfde dag wordt geregistreerd. Een toezichthouder moet zonnodig de dag na het incident in de boeken kunnen zien wat er aan de hand is geweest en niet te horen krijgen dat het incident nog moet worden geregistreerd. Indien de registratie niet dezelfde dag plaatsvindt, is de kans ook groter dat bepaalde aspecten van het voorval worden vergeten. Niettemin kan ook hier het bevoegd gezag een andere frequentie van registratie toestaan.

Bij de vergunningplichtige inrichtingen dient de afspraak van het bevoegd gezag met het bedrijf om periodiek te melden in de vergunning te worden vastgelegd met het oog op de handhaving en in verband met de overzichtelijkheid.

Overwogen is om de niet ernstige incidenten niet langer te beschouwen als ongewoon voorval. Nadeel daarvan is echter dat dit op landelijk niveau moeilijk sluitend is te krijgen. Bovendien zou dat betekenen dat incidenten die niet langer worden beschouwd als ongewoon voorval ook helemaal niet meer gemeld hoeven te worden, terwijl het over het algemeen wel zinvol is dat geringe incidenten worden geregistreerd of bijvoorbeeld in een kwartaal- of jaarrapportage worden gemeld. Dit zou dan weer kunnen worden ondervangen door aanvullend op hoofdstuk 17 meldingen van lichte gevallen te regelen in vergunningen en algemene regels. Dit zou echter tot meer administratieve en bestuurlijke lasten leiden omdat dan in iedere vergunning een registratie- en meldingsregeling zou moeten worden opgenomen. Het verdient daarom de voorkeur om hoofdstuk 17 algemeen en breed te laten gelden en alleen uitzonderingen op te nemen in de vergunning dan wel als maatwerkvoorschrift op grond van de algemene regels voor die bedrijven waarbij regelmatig en min of meer onvermijdelijk sprake is van bedrijfsstoringen. Voordeel van de toekenning aan het bevoegd gezag is dat maatwerk mogelijk is en rekening kan worden gehouden met de aard en processen van een bepaalde inrichting.

Een andere overweging hierbij is dat het niet wenselijk is dat het begrip ongewoon voorval in de Wet milieubeheer een heel andere betekenis krijgt dan in bijvoorbeeld de Wet bodembescherming.

§ 4. Administratieve en bestuurlijke lasten

Het wetsvoorstel zorgt voor een aanzienlijke beperking van de administratieve en bestuurlijke lasten. Het verplicht stellen van een periodieke melding in een vergunning of maatwerkvoorschrift levert weliswaar enige administratieve en bestuurlijke lasten op, doch deze zijn veel geringer dan dagelijkse meldingen. Het wetsvoorstel sluit aan bij de praktijk die nu soms al wordt toegepast en wordt gewenst door zowel het bedrijfsleven als de andere overheden. Uitgaande van 100% naleving van de huidige wettelijke regeling, wordt een aanzienlijke reductie van de administratieve lasten bereikt. Door het grote verschil tussen de werkelijke administratieve lasten en de formele lasten uitgaande van 100% naleving, is geen nulmeting gemaakt.

Om toch enige indicatie te geven van aantallen: op de meldkamer van DCMR komen voor het Rijnmondgebied ongeveer 300 meldingen per jaar binnen met potentieel significante gevolgen. Dit aantal zal niet veranderen door het wetsvoorstel. Daarnaast komen ongeveer 650 bedrijfsmeldingen binnen waarop dit wetsvoorstel wel van invloed kan zijn. Het wetsvoorstel is in het bijzonder relevant voor min of meer voorzienbare ongewone voorvallen met beperkte gevolgen die regelmatig voorkomen. Het voorstel is minder relevant voor ongewone voorvallen die bijvoorbeeld maar een keer per jaar voorkomen.

Praktijkgegevens laten zien dat in de huidige situatie de afhandeling van kleine incidenten ca. 15–60 minuten, met soms een uitloop naar 2–4 uur. Bij het invoeren van periodieke meldingen vergt een registratie nog maar 5–15 minuten. Er van uit gaande dat het aantal kleine incidenten wat onder het nieuwe regiem kan worden meegenomen ca 25% van het totaal aantal meldingen bedraagt (400–800.000) dan is een ruwe schatting van de besparing van het voorstel bij ca. 150.000 kleine incidentmeldingen op een reductie van circa €400.000 per jaar.

In het bijzonder een registratie bij bedrijven, leidt ook tot een verlaging van de bestuurlijke lasten.

§ 5. Gevolgen voor het milieu, de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid

Het voorstel heeft geen gevolgen voor het milieu. Het voorstel is goed handhaafbaar en uitvoerbaar, doordat de uitzondering op de hoofdregel van zo spoedig mogelijke melding wordt vastgelegd in een vergunning of maatwerkvoorschrift. Het voorstel zorgt bovendien voor een legalisering van de huidige praktijk.

§ 6 Evaluatie

Op grond van artikel 21.2 van de Wet milieubeheer zal het wetsvoorstel binnen vijf jaar worden geëvalueerd.

§ 7. Commentaren op het wijzigingsvoorstel

Het voorstel is voorgelegd aan IPO, VNG, UvW, DCMR, VNO-NCW, Stichting Natuur en Milieu (SNM) en het Openbaar Ministerie. Tevens is nog een reactie verkregen van de gemeente Groningen. IPO, UvW, VNG en VNO-NCW stemmen in met het voorstel. De VNG vraagt daarbij nog aandacht voor een goede afstemming met de richtlijn milieuaansprakelijkheid. Deze opmerking geeft geen aanleiding tot aanpassingen, aangezien deze richtlijn is geïmplementeerd in een afzonderlijke titel binnen hoofdstuk 17 Wm. Wel werkt een aantal terugverwijzingen vanuit

titel 17.2 naar titel 17.1 door. Deze verwijzingen zijn aangepast (Artikel I, de onderdelen B, C en D).

De DCMR kan zich vinden in de opzet van het voorstel tot wijziging. Een tekstvoorstel voor artikel 17.2, derde lid, van de DCMR is in dit wetsvoorstel overgenomen. De DCMR acht het wenselijk dat ook in het kader van de Wet bodembescherming maatwerk voor meldingen mogelijk wordt gemaakt. Deze wens is in dit wetsvoorstel niet gehonoreerd, omdat – voor zover bekend – de behoefte aan maatwerk bij de melding van bodemverontreiniging gering is. Meldingen van ongewone voorvallen in de zin van de Wet bodembescherming spelen zich doorgaans af buiten inrichtingen, zodat maatwerk ook minder voor de hand ligt; bij dergelijke voorvallen kan immers geen sprake zijn van zich regelmatig voordoende bedrijfsstoringen.

De DCMR mist in het wetsvoorstel de mogelijkheid om categorieën van ongewenste voorvallen aan te wijzen die in het geheel niet of middels een andere frequentie dan «zo spoedig mogelijk» gemeld moeten worden. Die mogelijkheid heeft als voordeel dat niet voor alle bedrijven een maatwerkbesluit genomen hoeft te worden. Deze mogelijkheid is niet overgenomen omdat het op rijksniveau nauwelijks mogelijk is de relevante verschillende categorieën te overzien. Hierbij speelt ook dat het uit een oogpunt van preventie toch altijd wenselijk is dat het bevoegd gezag beoordeelt of bijvoorbeeld bedrijfsstoringen echt onvermijdelijk zijn. Een algehele uitzondering is dan een te grote vrijbrief. Hetzelfde argument – zij het in iets mindere mate – geldt als gekozen zou worden voor een afwijking bij provinciale of gemeentelijke verordening. Wel biedt het wetsvoorstel de mogelijkheid om enige differentiatie aan te brengen voor de bedrijven die onder algemene regels vallen, dit om ook voor die categorieën de administratieve lasten te kunnen verminderen. De DCMR wijst erop dat er geen artikelsgewijze toelichting is opgenomen bij artikel 17.2, eerste lid, met een korte uitleg van de inhoud van de Sevesorichtlijn. Daar is alsnog in voorzien.

De gemeente Groningen zou een duidelijke definitie in de wetgeving willen wanneer wel en wanneer niet gemeld hoeft te worden. Deze suggestie is niet overgenomen omdat dit op centraal niveau niet mogelijk wordt geacht. Meer maatwerk kan worden geleverd in de vergunning of bij algemene maatregel van bestuur.

De Stichting Natuur en Milieu heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel. De stichting wijst op de mogelijke onduidelijkheid wat verstaan moet worden onder een «ernstig ongeval». Een bedrijf moet volgens de stichting zelf beoordelen of het in een bepaald geval om een zwaar ongeval als bedoeld in de Sevesorichtlijn gaat. Deze opmerking heeft geen consequenties voor dit wetsvoorstel, aangezien de term «ernstig ongeval» hierin niet voorkomt. Bovendien is de opmerking niet juist. Uitgangspunt van de Seveso-richtlijn is dat «zware ongevallen» zo spoedig mogelijk worden gemeld. Uitgangspunt van de IPPC-richtlijn is dat ongewone voorvallen met (mogelijk) significante nadelige gevolgen voor het milieu eveneens zo spoedig mogelijk worden gemeld. Het wetsvoorstel beoogt dat het bevoegd gezag voor ongewone voorvallen van een lichtere categorie van dit meldingsregiem in een aantal specifiek door dit bevoegd gezag te benoemen aantal gevallen van kan afwijken. Voor het betrokken bedrijf ontstaat daardoor geen onduidelijkheid. Bij twijfel aan de ernst van een incident geldt de hoofdregel van zo spoedig mogelijk melden.

Verder attendeert de stichting erop dat door de voorgestelde differentiatiemogelijkheid er lokaal en regionaal verschillen kunnen ontstaan. Als gevolg van de keuze voor maatwerk kunnen er inderdaad verschillen ontstaan. Door middel van een landelijke handreiking zal zo veel mogelijk uniformiteit worden nagestreefd, maar een zekere mate van verschil zal kunnen en ook mogen optreden. Een gebied als de botlek is van een andere aard en omvang dan een gemiddeld industrieterrein. Voor de

bedrijven in zo'n specifiek gebied kan met het bevoegd gezag (in casu de DCMR) maatwerk getroffen worden, iets waar van beide kanten behoefte aan is en daarom ook reeds praktijk is.

De stichting merkt voorts op dat vanuit het oogpunt van handhaving het nuttig kan zijn om te weten of er veel onregelmatigheden zijn. Daarom is een kwartaalregistratie en rapportage ten minste wenselijk. Het wetsvoorstel voorziet daar ook in. Afgezien is van de mogelijkheid dat bepaalde ongewone voorvallen in het geheel niet meer gemeld dan wel geregistreerd hoeven te worden.

De SNM suggereert een onderscheid te maken tussen ongewone voorvallen met effecten op de omgeving en ongewone voorvallen met geen effecten op de omgeving. De eerste categorie zou altijd direct moeten worden gemeld. Dit voorstel is niet overgenomen, omdat de effecten op de omgeving zo gering kunnen zijn dat het overdreven is dat direct te melden. Te denken valt bijvoorbeeld aan een klein binnenbrandje waarbij wat rook buiten het gebouw is gekomen.

Voorts merkt de SNB op dat een melding geen zware verplichting inhoudt, gelet op de huidige ICT-mogelijkheden voor communicatie met het bevoegd gezag. De meer geavanceerde technische mogelijkheden om voorvallen te melden, doet niets af aan de uit oogpunt van milieubescherming onnodige administratieve en bestuurlijke lasten van het melden van bedrijfsgebeurtenissen, die geen merkbaar effect op de omgeving en het milieu hebben.

Naar aanleiding van opmerkingen van het Openbaar Ministerie – en zoals hiervoor aangegeven van de Stichting Natuur en Milieu – is de mogelijkheid dat bepaalde ongewone voorvallen in het geheel niet gemeld hoeven te worden, geschrapt.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

Onderdeel A

In het nieuwe tweede lid van artikel 17.2, onder b, is de categorie «zware ongevallen» in de zin van de Seveso-richtlijn niet uitdrukkelijk genoemd. In het Besluit risico's zware ongevallen (Brzo) is, ter uitvoering van de Seveso-richtlijn, een definitie opgenomen van zwaar ongeval, luidende: «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 meerdere gevaarlijke stoffen betrokken zijn.» Daarmee is aangegeven dat het bij zware ongevallen steeds gaat om significante beïnvloeding, zodat dit niet afzonderlijk hoeft te worden bepaald. Volstaan is met de ondergrens van «significante nadelige gevolgen voor het milieu» als bedoeld in de IPPC-richtlijn. Deze laatstgenoemde categorie omvat dus ook de «zware ongevallen». Voor beide richtlijn-categorieën geldt dat hiervoor geen uitzondering kan worden opgenomen van de (Europese) verplichting om zo spoedig mogelijk te melden.

Ingevolge de Invoeringswet Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, zoals deze thans nog in behandeling is bij de Eerste Kamer der Staten-Generaal, wordt in artikel 17.2, eerste lid, vergunning krachtens artikel 8.1 voor een inrichting vervangen door omgevingsvergunning. Bij de wijzigingen die thans worden aangebracht in het tweede lid, wordt bij die terminologie aangesloten.

In artikel 1.1, tweede lid, van de wet wordt bepaald wat in ieder geval moet worden verstaan onder gevolgen voor het milieu. Hieronder vallen

onder andere de gevolgen voor het fysieke milieu, gezien vanuit het belang van de bescherming van mensen, dieren, planten en goederen. Alle vormen van geluidhinder vallen hier onder andere onder. Gevolgen voor het milieu en ook ernstige gevolgen voor het milieu, is ruimer dan het begrip milieuschade in artikel 17.6 van de wet. Bij laatstgenoemd begrip gaat het om schade als bedoeld in de EG-richtlijn milieuaansprakelijkheid; deze schade is beperkt tot schade aan beschermde soorten of natuurlijke habitats, schade aan wateren en bodemverontreiniging. Luchtverontreiniging en geluidhinder vallen bijvoorbeeld niet onder dit begrip milieuschade, maar vallen wel onder gevolgen voor het milieu als bedoeld in artikel 17.1.

Ongewone voorvallen waarbij de woon- of werkomgeving overlast ondervindt en ongewone voorvallen waarbij sprake is van ernstige gevolgen voor een milieucompartiment, zullen zo spoedig mogelijk gemeld moeten worden. Dergelijke gevolgen moeten als significant worden beschouwd. Het begrip «significante gevolgen voor het milieu» is ontleend aan artikel 14 van de IPPC-richtlijn, waarin is bepaald dat «*de exploitant de bevoegde autoriteit geregeld de resultaten van zijn lozingscontrole mededeelt en zo spoedig mogelijk op de hoogte stelt van voorvallen of ongevallen die het milieu significant beïnvloeden*». Als voorbeelden van gevolgen die significant zijn en die dus zo spoedig mogelijk moeten worden gemeld, kunnen worden genoemd:

- een storing aan een stoffilter waardoor stof ongereinigd ontwijkt,
- het verwaaien van stuifgevoelig materiaal buiten het bedrijfsterrein bij het beladen van een vrachtwagen,
- het afblazen van een stoomketel omdat een installatie niet in bedrijf komt, met als gevolg een in de omgeving goed hoorbare fluittoon,
- een lekkend vat met mogelijke stankklachten,
- een lek vat met een mogelijke invloed op de lozing op de rioolwaterzuivering of oppervlaktewater. Bij dit laatste voorbeeld zij overigens gewezen op de verplichting ingevolge artikel 17.2, vierde lid, onder e (nieuw), van doormelding van het bevoegd gezag aan de waterkwaliteitsbeheerder of de beheerder van de rioolwaterzuiveringsinstallatie. Als voorbeeld van duidelijke gevolgen voor een milieucompartiment kan worden genoemd de lekkage van een vluchtige kankerverwekkende dampvormige stof, een lozing van verontreinigende stoffen op de bodem of in het oppervlaktewater of een brand, waarbij schadelijke stoffen in de lucht komen.

Als situaties die geen significante gevolgen hebben en waarbij slechts periodiek gemeld hoeft te worden, kan worden gedacht aan storingen aan meetsystemen of situaties waarbij aangebrachte preventieve of repressieve voorzieningen het voorval beheersen. Als voorbeelden kunnen worden genoemd:

- een storing aan een continu meetstelsel waardoor geen meetgegevens beschikbaar zijn en voor zover op basis van dit meetstelsel geen sturing plaatsvindt,
- een kleine brand in een papiermachine, waarbij in de installatie een snel blussysteem aanwezig is en geen of nauwelijks rook wordt veroorzaakt buiten het terrein van de inrichting;
- een aanrijding op het bedrijfsterrein, waarbij een brandstoftank van een vrachtauto scheurt met als gevolg dat een hoeveelheid dieselolie over een vloeistofdichte vloer uitstroomt, maar ter plaatse wordt opgevangen, zodat geen bodemverontreiniging plaatsvindt.

Het nieuwe derde lid voorziet erin dat, indien gebruik is gemaakt van de mogelijkheid van een periodieke melding of registratie, ook geen doormelding hoeft plaats te vinden aan de burgemeester, commissaris van de Koningin, of andere bestuursorganen, geen verplichte analyse van het ongewoon voorval e.d. Het gaat immers steeds om ongewone

voorzaken met geringe gevolgen waar – anders dan zo nodig door het bevoegd gezag – geen actie op hoeft te worden ondernomen. Zo nodig kan het bevoegd gezag wel afspraken maken met andere instanties om bepaalde gevallen door te melden, maar de algemene «doormeldplicht» uit titel 17.1 is daarop dan niet meer van toepassing. Ook daarmee worden bestuurlijke lasten bespaard. In het nieuwe zesde lid is wel de doormeldplicht aan de inspecteur gehandhaafd. De bedrijven waar maatwerk gemaakt zal worden zullen veelal bedrijven betreffen waarvoor de VROM-inspectie een adviestaak bij vergunningverlening heeft. Daarom is het voor de inspecteur relevant om ook de periodieke meldingen te ontvangen van die bedrijven. Periodieke meldingen kunnen bovendien een tendens binnen een inrichting zichtbaar maken. Dit kan voor de inspecteur aanleiding zijn op dat punt specifiek bepaalde voorschriften in de vergunning te adviseren.

Het nieuwe derde lid voorziet er ook in dat de artikelen 17.3, 17.4 en 17.5 niet van toepassing zijn, wanneer gebruik is gemaakt van de mogelijkheid van een periodieke melding of registratie. Dat deze artikelen niet van toepassing zijn, laat onverlet de mogelijkheid dat de periodieke melding of registratie het bevoegd gezag aanleiding geeft met toepassing van de artikelen 8.22 of 8.23 van de Wet milieubeheer¹ de vergunning te wijzigen om herhaling van een periodiek gemelde of geregistreerd ongewoon voorval te voorkomen.

De aanhef van het vierde lid (nieuw) is slechts gewijzigd om een betere aansluiting te krijgen bij een het eerste lid; dit als gevolg van de invoering van het tweede lid en derde lid.

Onderdeel B

Dit onderdeel bevat louter wijzigingen van wetstechnische aard. De vernummering van de leden twee en drie uit artikel 17.2 heeft haar doorwerking in latere bepalingen uit hoofdstuk 17, die hiernaar terugverwijzen.

Artikel II

De voorgestelde inwerkingtredebepaling wijkt af van per 1 januari 2009 geldende systematiek van Vaste Verandermomenten². Aangezien om de in het wetsvoorstel opgenomen wijzigingen van titel 17.1 Wm uitdrukkelijk is verzocht door zowel het bedrijfsleven als de bevoegde gezagsinstanties en voorziet in een vermindering van administratieve lasten en van bestuurslasten, wordt voorgesteld om deze wetswijziging onmiddellijk in werking te laten treden en niet te wachten op een van de vastgestelde vaste inwerkingtreddata en ook om in het verlengde daarvan af te zien van de minimale invoeringstermijn.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. C. Huizinga-Heringa

¹ Na inwerkingtreding van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) per 1 oktober 2010 zijn deze wijzigingsbevoegdheden opgenomen in de artikelen 2.30 of 2.31 Wabo.

² Kamerstukken II 2008/09, 29 515, nr. 270; kamerstukken II 2009/10, 29 515, 309.