

Handreiking

Maatwerk ongewone voorvallen
artikel 17.2 Wet milieubeheer



INHOUD

1.	Inleiding	3
2.	Aanleiding voor deze handreiking	4
3.	Samenloop met andere meldingsverplichtingen.....	5
3.1	Besluit risico's zware ongevallen, Brzo	5
3.2	IPPC	5
3.3	Wet bodembescherming, Wbb	5
3.4	Overige meldingsverplichtingen.....	5
3.4.1	Waterwet	5
3.4.2	Besluit verbranden afvalstoffen, Bva.....	6
4.	Maatwerk.....	6
4.1	Wat is een ongewoon voorval.....	6
4.2	Nut en noodzaak van melden	7
4.3	Maatwerk bij melden.....	7
4.4	Voor wie is maatwerk bedoeld.....	8
5	Een verzoek om maatwerk	8
5.1	Algemeen	8
5.2	Maatwerk verzoek	8
5.2.1	Werkwijze voor de afhandeling van een ongewoon voorval.....	9
5.2.2	Schema	9
5.2.3	Registratiesysteem.....	9
6.	Het maatwerkvoorschrift.....	10
6.1	Het meldschema.....	10
6.2	Het managementsysteem	11
6.3	Het registratiesysteem	11
7.	Na de melding	11
7.1	Na een ongewoon voorval met significante gevolgen.....	11
7.2	Na een ongewoon voorval met niet significante gevolgen.....	12
	Bijlage 1: Artikel 17.1 en 17.2 Wm.	13
	Bijlage 2: Voorbeeld meldschema.	23
	Bijlage 3: Voorbeeldteksten.	24
	Bijlage 4: Deelnemers werkgroepen.....	26

1. INLEIDING

De Wet milieubeheer (art 17.2) verplicht bedrijven tot melding van 'ongewone voorvallen'. Het begrip 'ongewoon' is ruim gesteld, waarbij sprake is van (mogelijke) milieuschade. De melding moet zo spoedig mogelijk worden gedaan aan het bevoegd gezag.

Voor de overheid is het van groot belang om zo spoedig mogelijk maatregelen te kunnen treffen bij een ongewoon voorval dat (mogelijke) effecten heeft op de omgeving. Daarnaast is het wenselijk zicht te hebben op de ongewone voorvallen die zich binnen een bedrijf voordoen. Vaak voorkomende kleine voorvallen kunnen een indicatie geven van de mate van beheersing van processen en deugdelijkheid van installaties.

Maatwerk op bedrijfsniveau is de enige reële en haalbare oplossing om invulling te geven aan de vraag voor een eenduidige meldingsprocedure. Om dit mogelijk te maken is hoofdstuk 17 van de Wet milieubeheer (Wm) gewijzigd. In bijlage 1 is de tekst opgenomen van artikel 17.1 en 17.2 Wm zoals die komt te luiden na inwerkingtreding van de wetwijziging. Uitgangspunt is dat altijd alle ongewone voorvallen gemeld zouden moeten worden. Op bedrijfsniveau kunnen voor ongewone voorvallen met niet significante gevolgen maatwerkafspraken worden gemaakt over vorm en frequentie voor het melden van dit soort ongewone voorvallen. In deze handreiking wordt aangegeven op welke wijze het bevoegd gezag, samen met het bedrijfsleven, kan omgaan met de vraag of en hoe maatwerk geleverd kan worden.

In principe heeft elk bedrijf 'recht' op maatwerkafspraken rondom het melden van ongewone voorvallen, maar niet in alle gevallen is het even zinvol om over te gaan tot maatwerkafspraken. De toegevoegde waarde voor maatwerk ligt bij bedrijven die regelmatig ongewone voorvallen hebben met niet significante gevolgen. Van die bedrijven wordt verwacht dat zij een managementsysteem bezitten waarmee zij aantoonbaar maken op welke wijze zij omgaan met ongewone voorvallen met significante en niet significante gevolgen. Bedrijven waar het aantal ongewone voorvallen naar verwachting beperkt is, zullen geen baat hebben bij maatwerkafspraken omdat de organisatorische inspanning die zij moeten doen niet op zal wegen tegen het voordeel dat samenhangt met maatwerkafspraken.

Deze handreiking is tot stand gekomen door een samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven. Deze handreiking is met de grootst mogelijk zorg samengesteld en moet worden gezien als een toelichtend document op de mogelijkheid voor het leveren van maatwerk. Bij geschillen zal altijd de tekst van de Wet prefereren boven de tekst van deze handreiking.

2. AANLEIDING VOOR DEZE HANDREIKING

In het recente verleden bleek dat overheden op een verschillende manier omgingen met de meldingsplicht van ongewone voorvallen van hoofdstuk 17 Wm. Sommige overheden lieten alles melden en andere overheden maakten afspraken met het bedrijfsleven en lieten de noodzaak tot melden afhangen van de aard en omvang van het ongewone voorval. In de praktijk ontstonden daardoor bij de uitvoering van hoofdstuk 17 Wm al maatwerkafspraken per bedrijf. In 2008 is in een gerechtelijke uitspraak aangegeven dat dit soort maatwerk in strijd was met het toenmalige hoofdstuk 17 Wm en dat alle ongewone voorvallen gemeld moesten worden.

Het gevolg hiervan was dat bedrijven vrijwel elke bedrijfs- of procesverstoring moesten melden. Vooral voor de grote (petro-chemische) industrie en het bevoegd gezag betekende dat een enorme toename van de administratieve lasten. In 2003 heeft de evaluatiecommissie Wet milieubeheer (ECWM) al geconcludeerd dat de regelgeving zoals toen opgenomen in hoofdstuk 17 van de Wm betiteld kon worden als onbekend, onduidelijk, onvolledig en deels onwerkbaar.

Als reactie daarop is in 2009, binnen de kaders van het Rijksbrede programma Vernieuwing Toezicht, een project gestart met als doel helderheid te geven aan het bedrijfsleven en de overheid over het melden van ongewone voorvallen, zodat melding door bedrijven landelijk, regionaal en lokaal op vergelijkbare wijze plaatsvindt. Met het project werd mede een vermindering van de administratieve last beoogd voor bedrijfsleven en de overheid.

Met dit project is geprobeerd om de term ongewoon voorval nader te definiëren en daarmee meer duidelijkheid te scheppen voor overheid en bedrijfsleven over het melden van ongewone voorvallen. Het bleek niet mogelijk om op een eenduidige manier te komen tot het antwoord op de vraag welke ongewone voorvallen gemeld moeten worden. De diversiteit aan ongewone voorvallen en bedrijfssituaties is daarvoor te groot. Maatwerk op bedrijfsniveau wordt daarom gezien als enige reële en haalbare oplossing om invulling te geven aan de vraag voor een eenduidige meldingsprocedure. Om dit maatwerk mogelijk te maken is hoofdstuk 17 Wm gewijzigd. Ook nu is en blijft het uitgangspunt in hoofdstuk 17 Wm dat alle ongewone voorvallen zo spoedig mogelijk moeten worden gemeld, tenzij er maatwerkafspraken omtrent vorm en frequentie voor ongewone voorvallen met niet significante gevolgen zijn gemaakt. De maatwerkafspraken worden in een beschikking vastgelegd.

Het is van belang dat het leveren van maatwerk op bedrijfsniveau op een vergelijkbare manier door overheden wordt geleverd. Met deze handreiking wordt een structuur gegeven aan het bedrijfsleven en overheid voor het opstellen van maatwerk.

3. SAMENLOOP MET ANDERE MELDINGSVERPLICHTINGEN

De Wet milieubeheer is niet de enige milieuwet die een meldingsverplichting voor onvoorziene situaties met zich meebrengt. Om de relaties tussen hoofdstuk 17 Wm en andere meldingsverplichtingen in beeld te brengen wordt in dit hoofdstuk een kort overzicht gegeven van de relevante meldingsverplichtingen die onafhankelijk van hoofdstuk 17 Wm gelden.

3.1 Besluit risico's zware ongevallen, Brzo

In het Brzo'99 is in artikel 29 een meldingsverplichting opgenomen ingeval van een ongewoon voorval dat als een zwaar ongeval, in de zin van het Brzo, is aan te merken. Gelet op de definitie van een zwaar ongeval zal dan sprake moeten zijn van een ongewoon voorval met een gevaarlijke stof en het moet daarbij gaan om een ongewoon voorval waarbij onmiddellijk of na verloop van tijd ernstig gevaar voor de gezondheid van mensen binnen/buiten de inrichting bestaat. Het is duidelijk dat dit soort ongewone voorvallen nooit kunnen vallen onder maatwerkafspraken en altijd direct gemeld moeten worden.

3.2 IPPC

In de nieuwste aanpassingen van de IPPC-richtlijnen is ook een meldingsplicht opgenomen voor ongelukken met significante milieueffecten. De aanpassing van de IPPC-richtlijnen is meegenomen in de wijziging van hoofdstuk 17 Wm. De aanpassing van de IPPC is daardoor in de Wet verankerd en kent daardoor geen eigen losstaande meldingsverplichting.

3.3 Wet bodembescherming, Wbb

Bij een ongewoon voorval kunnen er ook voor de bodem significante en niet significante nadelige gevolgen ontstaan. Deze voorvallen vallen binnen, ook wat betreft artikel 27 Wbb, de randvoorwaarden voor mogelijke maatwerkafspraken. Formeel gezien worden de meldingen op grond van de Wbb niet geregeld in hoofdstuk 17 Wm, maar aangenomen mag worden dat de maatwerkafspraken zoals die nu in hoofdstuk 17 Wm mogelijk zijn gemaakt ook doorwerken naar en samenlopen met de meldingsregeling uit de Wbb.

Voor het overige blijft de Wbb onverkort van toepassing.

3.4 Overige meldingsverplichtingen

3.4.1 Waterwet

In de Waterwet is, in artikel 6.9, een meldingsverplichting opgenomen voor degene die handelingen verricht die de bodem en oever van een oppervlaktewaterlichaam kunnen verontreinigen of aantasten. Het gaat hierbij om een directe aantasting van een object, zoals een oever, brug of waterkering, die niet als inrichting (in de zin van de Wm) kan worden aangemerkt. Daarom vallen dit soort meldingen zoals bedoeld in de Waterwet buiten de reikwijdte van de meldingsplicht uit hoofdstuk 17 Wm en kunnen daardoor ook geen onderwerp zijn van maatwerkafspraken.

3.4.2 Besluit verbranden afvalstoffen, Bva

Een verbrandingsinstallatie mag de gestelde emissie-eisen slechts overschrijden indien deze het gevolg zijn van technisch onvermijdelijke storingen en/of stilleggingen van de reinigingsapparatuur of meetapparatuur, defecten aan de reinigingsapparatuur en/of meetapparatuur. Aanvullend daarop is gesteld dat ingeval er sprake is van overschrijding van de gestelde emissie-eisen dat in geen geval langer dan vier uur ononderbroken met de thermische behandeling van afvalstoffen mag worden voortgegaan. Deze voorvallen betreffen zaken die het bedrijf moet registreren en niet direct behoeft te melden.

In het Bva is vermeld dat indien uit metingen blijkt dat gestelde emissie-eisen worden overschreden, degene die de inrichting drijft het bevoegd gezag hiervan zo spoedig mogelijk op de hoogte stelt. Nu in het Bva een specifiek geval van direct melden is aangegeven kunnen dit soort situaties geen onderdeel zijn van maatwerkafspraken op grond van hoofdstuk 17 Wm.

4. MAATWERK

4.1 Wat is een ongewoon voorval

In de Wet milieubeheer wordt in hoofdstuk 17 (artikel 17.1) gesproken over het begrip ongewoon voorval en daarbij is het volgende vermeld: "Indien zich in een inrichting een ongewoon voorval voordoet of heeft voorgedaan, waardoor nadelige gevolgen voor het milieu zijn ontstaan of dreigen te ontstaan, treft degene die de inrichting drijft, onmiddellijk de maatregelen die redelijkerwijs van hem kunnen worden verlangd, om de gevolgen van die gebeurtenis te voorkomen of, voor zover die gevolgen niet kunnen worden voorkomen, zoveel mogelijk te beperken en ongedaan te maken".

De betekenis van dit begrip wordt niet nader bepaald in de tekst van de wet en zelfs niet in parlementaire stukken. De betekenis moet daarom worden afgeleid uit de onderliggende Europese regelgeving, uit voorafgaande en aanverwante nationale regelgeving en uit de rechtspraak.

In artikel 1.1 lid 2 van de Wm is de term gevolgen voor het milieu nader omschreven: "Gevolgen voor het fysieke milieu, gezien vanuit het belang van de bescherming van mensen, dieren, planten en goederen, van water, bodem en lucht en van maatschappelijke, natuurwetenschappelijke en cultuurhistorische waarden en de beheersing van het klimaat, evenals de relaties daartussen". Daarmee is aangegeven dat het milieu niet alleen moet worden gezien als de directe omgeving van een bedrijf, maar ook effecten die kunnen ontstaan op verderaf gelegen punten (zoals bijvoorbeeld een rioolwaterzuivering die elders is gelegen).

Het begrip omvat elke gebeurtenis in een inrichting, ongeacht de oorzaak van die gebeurtenis, die afwijkt van de normale bedrijfsactiviteiten, met inbegrip van storingen in het productieproces en storingen in de voorzieningen (mits daaruit nadelige gevolgen voor het milieu



voortkomen) van de inrichtingen alsook ongelukken en calamiteiten. Een voorval is dus ongewoon wanneer zij niet is voorzien in algemeen bindende voorschriften en/of vergunning die voor de desbetreffende inrichting gelden. De reikwijdte loopt dus van een klein voorval tot een omvangrijke ramp. Zoals uit bovenstaande blijkt wordt een ruime betekenis aan het begrip ongewoon voorval gegeven.

4.2 Nut en noodzaak van melden

Voor de overheid is het van groot belang om, indien nodig, zo spoedig mogelijk maatregelen te kunnen treffen bij een ongewoon voorval dat (mogelijke) significante effecten heeft op de omgeving. Om als overheid adequaat op ongewone voorvallen bij bedrijven te kunnen reageren is het noodzakelijk dat bedrijven dergelijke voorvallen melden. Voor dit doel is het noodzakelijk dat deze meldingen zo spoedig mogelijk plaats vinden en voldoende informatie bevatten om de risico's voor de omgeving in te kunnen schatten.



Dat brengt zeker niet met zich mee dat ongewone voorvallen die niet direct een significant effect hebben dan ook niet gemeld zouden moeten worden. Het is van belang om ook zicht te hebben op de aard en omvang van alle ongewone voorvallen (significant én niet significant) om daarmee tevens zicht te krijgen op de mate waarin de processen (in de ruimste zin) worden

beheerst en de deugdelijkheid van installaties.

Ook meerdere niet significante ongewone voorvallen kunnen aanleiding zijn om van overheidswege aanvullende maatregelen te eisen.

Duidelijk is wel dat er een verschil bestaat tussen ongewone voorvallen waarbij de overheid direct moet kunnen reageren en ongewone voorvallen waarbij een directe actie vanuit de overheid niet noodzakelijk is. In het laatste geval zouden de ongewone voorvallen niet direct te hoeven worden gemeld, maar door het bedrijf worden geregistreerd. De vorm en frequentie van het melden van ongewone voorvallen met niet significante gevolgen wordt dan in een maatwerkvoorschrift vastgelegd.

4.3 Maatwerk bij melden

Hoofregel is dat de ongewone voorvallen zo spoedig mogelijk worden gemeld. Het gaat daarbij om de ongewone voorvallen met significante gevolgen. Door het bevoegd gezag kan, via maatwerkvoorschriften, voor de niet significante gevallen qua vorm en frequentie worden afgeweken van de eis dat er zo

spoedig mogelijk dient te worden gemeld.



Dat maatwerk wordt in de omgevingsvergunning vastgelegd, dan wel – indien het bedrijf de algemene regels van het Activiteitenbesluit valt – in een beschikking. In dat maatwerk, dat op verzoek van het bedrijf wordt beoordeeld, wordt vastgelegd welke

ongewone voorvallen daarvoor in aanmerking komen.

Ongewone voorvallen, welke middels maatwerkvoorschriften niet direct behoeven te worden gemeld, moeten door de bedrijven worden geregistreerd. In het maatwerkvoorschrift kan worden vastgesteld dat een ongewoon voorval bijvoorbeeld binnen één dag moet zijn vastgelegd in het interne registratiesysteem van het bedrijf.



4.4 Voor wie is maatwerk bedoeld

In principe kunnen alle bedrijven een verzoek indienen om in aanmerking te komen voor maatwerk rondom het melden van ongewone voorvallen.

Om in aanmerking te komen voor maatwerk zal vaak sprake zijn van (veelal) technisch complexe bedrijven waar door de aard en omvang van de installaties regelmatig afwijkingen van de normale operatie plaatsvinden die aan te merken zijn als ongewone voorvallen. Bovendien wordt van de bedrijven verwacht dat zij een managementsysteem bezitten waarmee zij aantoonbaar maken op welke wijze zij omgaan met ongewone voorvallen.

Bedrijven waar het aantal ongewone voorvallen naar verwachting beperkt is, zullen geen baat hebben bij maatwerkafspraken omdat de organisatorische inspanning bij bedrijven en overheid niet op zal wegen tegen het voordeel dat samenhangt met maatwerkafspraken.

In hoofdstuk 5 van deze handreiking is aangegeven wat bedrijven moeten aanleveren om in aanmerking te komen voor maatwerk. In algemene zin kan hier worden vermeld dat de bedrijven de naleving van de artikelen 17.1, 17.2 lid 1, lid 2 en lid 4 van de Wet milieubeheer geborgd moeten hebben in een of meer procedures.

5 EEN VERZOEK OM MAATWERK

5.1 Algemeen

Een verzoek om maatwerk wordt door het bedrijf ingediend. Dat maatwerk moet onder de reikwijdte van de omgevingsvergunning worden gebracht. Daarom moet er door het bevoegd gezag Wet milieubeheer een beschikking worden opgesteld. Veelal zal het verzoek om maatwerk onderdeel zijn van een reguliere aanvraag om een omgevingsvergunning. Bij dat maatwerkonderdeel in het aanvraagformulier kan dan direct worden vastgesteld of het bedrijf de in paragraaf 5.2.1 tot en met 5.2.3 gevraagde documenten heeft overgelegd.

Ook bedrijven die vallen onder de werking van het Besluit algemene regels inrichtingen (de zogenaamde type B-inrichtingen) kunnen een verzoek om maatwerk indienen. Ook in dat geval moet een verzoek vergezeld gaan van de stukken die in paragraaf 5.2.1 tot en met 5.2.3 zijn genoemd. Het bevoegd gezag zal dan, maatwerk kunnen voorschrijven.

5.2 Maatwerk verzoek

Het maatwerkverzoek dient te bestaan uit:

- een beschrijving van het managementsysteem hoe wordt omgegaan met ongewone voorvallen

- een schema, met de potentiële afwijkingen van de normale bedrijfsvoering en een toelichting op de drempelwaarden of omstandigheden die leiden tot het vaststellen van een niet significant voorval
- een beschrijving van het registratiesysteem van ongewone voorvallen en de tijdspanne waarbinnen een ongewoon voorval wordt geregistreerd

5.2.1 Werkwijze voor de afhandeling van een ongewoon voorval

Het bedrijf dat een maatwerkverzoek indient overlegt een beschrijving die het gehele afhandelingsproces bestrijkt, van signaleren, melden tot onderzoek en verbetermaatregelen. Daarbij dient aandacht besteed te worden aan:

- a. Signaleren ongewoon voorval
- b. Communiceren, in en extern, over een ongewoon voorval
- c. Onderzoeken van een ongewoon voorval conform artikel 17.2 lid 2 Wm
- d. Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden

5.2.2 Schema

Het bedrijf moet een schema overleggen met de potentiële afwijkingen van de normale bedrijfsvoering en een toelichting geven op de drempelwaarden of omstandigheden die leiden tot het vaststellen van een niet significant voorval. Het schema dient eenvoudig en snel inzicht te verschaffen hoe en aan wie ongewone voorvallen gemeld moeten worden.

Bij het opstellen van het schema moet rekening worden gehouden met het milieubelang in brede zin. Hieronder vallen onder andere het fysieke milieu, gezien vanuit het belang van bescherming van mensen, dieren en planten alsmede bodem-, water- en luchtverontreiniging, hinder (geur, geluid) en veiligheid.

Bij het samenstellen van het schema moet worden aangesloten bij de stoffen die binnen het bedrijf worden gebruikt en per milieucompartment moet duidelijk worden aangegeven wat significante en niet significante gevolgen zijn. Bij het vaststellen van de drempels die gelden voor wel of niet direct melden kan rekening worden gehouden met zaken zoals MVP-stoffen, prioritaire stoffen, (aqua)toxiciteit, EC50 waarden, geurhinder etc. In bijlage 2 is een voorbeeld gegeven van een schema. Het voorbeeld schema is relatief complex en zal op bedrijfsniveau op maat moeten worden uitgewerkt. In het meldschema kan, naast de mogelijke belasting van het milieu, ook rekening gehouden worden met regionale aspecten. Gedacht kan worden aan de bestuurlijke belangstelling voor een bedrijf. De onder en bovengrenzen die dan worden gehanteerd sluitend dan aan bij die regionale en/of bestuurlijke belangstelling.

5.2.3 Registratiesysteem

Het bedrijf maakt inzichtelijk op welke wijze ongewone voorvallen (met en zonder significante gevolgen) worden geregistreerd. In het registratiesysteem zijn tenminste de volgende aspecten terug te vinden:

- datum, tijdstip en duur van het ongewoon voorval
- datum en tijdstip van registratie
- de locatie van het ongewoon voorval
- korte omschrijving van het ongewoon voorval



- de ten gevolge van het voorval vrijgekomen stoffen en een indicatie van de hoeveelheid ervan
- een indicatie van het (mogelijk) belaste milieucompartiment, hinder of veiligheidsaspecten

6. HET MAATWERKVOORSCHRIFT

De maatwerkafspraken steunen op drie belangrijke onderdelen waarover het bedrijf moet beschikken.

- een beschrijving van het managementsysteem hoe wordt omgegaan met ongewone voorvallen;
- een schema, met de potentiële afwijkingen van de normale bedrijfsvoering en een toelichting op de drempelwaarden of omstandigheden die leiden tot het vaststellen van een niet significant voorval;
- een beschrijving van het registratiesysteem van ongewone voorvallen en de tijdspanne waarbinnen een gewoon voorval wordt geregistreerd.

Deze onderdelen moeten een plaats krijgen in de maatwerkvoorschriften die in de omgevingsvergunning dan wel in een beschikking worden opgenomen.

In dit hoofdstuk wordt een nadere uiteenzetting gegeven van de inhoud en reikwijdte van de voorschriften die moeten worden opgenomen in de beschikking op het maatwerkverzoek. In bijlage 3 zijn voorbeeldteksten opgenomen die gebruikt kunnen worden in de beschikking.

6.1 Het meldschema

Het meldschema is een essentieel onderdeel van de maatwerkafspraken. Het ontbreken van een meldschema moet automatisch leiden tot het afwijzen van een verzoek om maatwerk voor het melden van ongewone voorvallen met niet significante milieugevolgen. Het is van belang dat vooraf, dus voordat het verzoek formeel wordt ingediend, overeenstemming bestaat tussen het bedrijf en het bevoegd gezag over de opzet en inhoud van het meldschema. Het is ongewenst dat in voorschriften over een meldschema eisen worden gesteld aan het verbeteren van dat meldschema.

Bij het opstellen van het meldschema dient ook rekening te worden gehouden met de naaste omgeving van het bedrijf. Regionale en bestuurlijke belangstelling behoren meegenomen te worden bij het opstellen van het meldschema.

Het is te verwachten dat er gaandeweg behoefte is aan een aanpassing van het meldschema. Dat kan bijvoorbeeld op basis van de ervaringen van het bedrijf. Inhoudelijke wijzigingen die worden doorgevoerd in het meldschema moeten vooraf door het bevoegd gezag worden goedgekeurd. Pas na goedkeuring mag het aangepaste meldschema worden toegepast.

6.2 Het managementsysteem

Het bedrijf moet beschikken over een managementsysteem waarin is uitgewerkt op welke wijze het bedrijf omgaat met ongewone voorvallen. In paragraaf 5.2.1 is aangegeven wat ten minste in dat managementsysteem moet zijn geregeld.

De aanwezigheid van zo'n managementsysteem is van belang om de implementatie van het meldschema en het verdere afhandelingsproces van ongewone voorvallen te borgen.

6.3 Het registratiesysteem

Alleen bij een goed registratiesysteem kan het bedrijf en het bevoegd gezag zicht houden op de ongewone voorvallen. Vaak zal een registratiesysteem aanwezig zijn waarin alle ongewone voorvallen (dus die mét en zónder significante milieugevolgen) worden geregistreerd. Voor wat betreft de ongewone voorvallen met niet significante gevolgen kan worden volstaan met een beperkte registratie.

7. NA DE MELDING

7.1 Na een ongewoon voorval met significante gevolgen

Ongewone voorvallen met directe significante gevolgen voor het milieu moeten, zoals artikel 17.2 lid 1 Wm voorschrijft, zo spoedig mogelijk worden gemeld aan het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag dat een dergelijke melding ontvangt doet daarvan, conform artikel 17.2 lid 3 onverwijld melding aan:

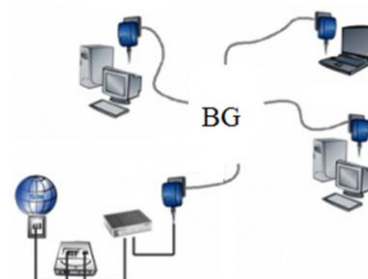
- de burgemeesters van de betrokken gemeenten,
- [de Inspectie Leefomgeving en Transport \(ILT\)](#),
- de commissarissen van de Koningin in de betrokken provincies (in de gevallen dat de gevolgen van het voorval zich voordoen dan wel kunnen voordoen buiten de grenzen van de gemeente waar de inrichting geheel of in hoofdzaak is gelegen),
- gedeputeerde staten van de betrokken provincie in de gevallen dat het voorval verontreiniging of aantasting van de bodem tot gevolg heeft,
- andere bestuursorganen of overheidsdiensten, die direct belang hebben bij een onverwijld mededeling.

Met de wijziging van de Wet milieubeheer, waarbij maatwerkafspraken mogelijk zijn, is er dus feitelijk niets veranderd aan de doormeldverplichting van ongewone voorvallen met significante gevolgen.

Zeker nu de mogelijkheid er is om een deel van de meldingen periodiek achteraf te melden is er een gereede verwachting dat het aantal directe meldingen zal dalen.

Naast het doormelden zoals hiervoor vermeld, wordt er ook verwacht dat het bevoegd gezag onderzoek doet naar de aard, omvang en oorzaken van het ongewone voorval.

Dat onderzoek wordt gedaan om vast te stellen of herhaling van een dergelijk ongewoon voorval in de toekomst kan worden voorkomen en of mogelijk



sprake is van een overtreding van een wettelijk voorschrift en handhaving noodzakelijk zou kunnen zijn.

In hoofdstuk 5 van deze handreiking is al aangegeven wat van de bedrijven wordt verwacht ingeval van een ongewoon voorval met significante gevolgen. Met die verwachtingen wordt invulling gegeven aan artikel 17.2 lid 2 Wm.

In deze handreiking worden geen handvatten geboden over hoe de ontvangende overheden om moeten gaan met de ingediende meldingen van ongewone voorvallen met significante effecten. Aangenomen wordt, mede in het licht van de professionalisering van de handhaving, dat er procedures en werkwijzen aanwezig zijn die hieraan invulling geven.

7.2 Na een ongewoon voorval met niet significante gevolgen

Ongewone voorvallen zonder significante gevolgen voor het milieu mogen alleen periodiek worden gemeld als er maatwerkafspraken over vorm en frequentie zijn gemaakt met het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag dat zo'n periodieke melding ontvangt stelt daarvan de ILT (op grond van artikel 17.2 lid 6) in kennis.

Op de website van [het meldpunt](#) van het ministerie zal worden aangegeven op welke wijze dit dient plaats te vinden.

Op basis van de geregistreerde ongewone voorvallen kan het bevoegd gezag, na een inhoudelijke beoordeling, aan het bedrijf verzoeken om een aanvullend onderzoek te doen. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer vergelijkbare niet significante voorvallen zich relatief vaak voordoen. Hier ligt dus een toezichthoudende taak om ook aandacht te schenken aan de ongewone voorvallen met niet significante gevolgen.



Met zo'n onderzoek kan worden nagegaan of er mogelijkheden zijn om de milieuprestatie van het betreffende bedrijf te verbeteren, bijvoorbeeld wanneer bepaalde niet-significante ongewone voorvallen herhaaldelijk plaatsvinden.

BIJLAGE 1: ARTIKEL 17.1 EN 17.2 Wm.

Inhoud artikel 17.1 en voorstel tot wijziging artikel 17.2 Wm (ongewone voorvallen)

(wijzigingsvoorstel zoals ingediend bij de Eerste Kamer)

Artikel 17.1

Indien zich in een inrichting een ongewoon voorval voordoet of heeft voorgedaan, waardoor nadelige gevolgen voor het milieu zijn ontstaan of dreigen te ontstaan, treft degene die de inrichting drijft, onmiddellijk de maatregelen die redelijkerwijs van hem kunnen worden verlangd, om de gevolgen van die gebeurtenis te voorkomen of, voor zover die gevolgen niet kunnen worden voorkomen, zoveel mogelijk te beperken en ongedaan te maken.

Artikel 17.2

1. Degene die een inrichting drijft, waarin zich een voorval, als bedoeld in artikel 17.1, voordoet of heeft voorgedaan, meldt dat voorval zo spoedig mogelijk aan het bestuursorgaan dat bevoegd is een omgevingsvergunning voor een inrichting te verlenen, dan wel ingevolge artikel 8.41, tweede lid, onder a, het orgaan is waaraan de melding wordt gericht dan wel, in andere gevallen, aan burgemeester en wethouders.
2. Hij verstrekt dat bestuursorgaan tevens, zodra zij bekend zijn, de gegevens met betrekking tot:
 - a. de oorzaken van het voorval en de omstandigheden waaronder het voorval zich heeft voorgedaan;
 - b. de ten gevolge van het voorval vrijgekomen stoffen, alsmede hun eigenschappen;
 - c. andere gegevens die van belang zijn om de aard en de ernst van de gevolgen voor het milieu van het voorval te kunnen beoordelen;
 - d. de maatregelen die zijn genomen of worden overwogen om de gevolgen van het voorval te voorkomen, te beperken of ongedaan te maken;
 - e. de maatregelen die worden overwogen om te voorkomen dat een zodanig voorval zich nogmaals kan voordoen.
3. Het bestuursorgaan dat een melding als bedoeld in het eerste of tweede lid ontvangt, geeft van die melding en de daarbij verstrekte gegevens onverwijld kennis aan:
 - a. de burgemeesters van de betrokken gemeenten;
 - b. de inspecteur (ILT);
 - c. de voorzitters van de betrokken veiligheidsregio's in de gevallen dat de gevolgen van het voorval zich voordoen dan wel kunnen voordoen buiten de grenzen van de gemeente waar de inrichting geheel of in hoofdzaak is gelegen;
 - d. gedeputeerde staten van de betrokken provincie in de gevallen dat het voorval verontreiniging of aantasting van de bodem tot gevolg heeft;
 - e. andere bestuursorganen of overheidsdiensten, die direct belang hebben bij een onverwijld mededeling.
4. Het bevoegd gezag kan voor categorieën van voorvallen als bedoeld in artikel 17.1, waarvan de nadelige gevolgen voor het milieu niet significant zijn, voorschriften stellen die afwijken van de verplichting, bedoeld in het eerste lid. In deze voorschriften kan worden bepaald dat de daarbij aangegeven categorieën van voorvallen binnen een bepaalde termijn

worden gemeld of worden geregistreerd. De voorschriften worden gesteld in een omgevingsvergunning voor een inrichting of, indien voor de inrichting regels gelden krachtens artikel 8.40, in een beschikking. Van laatstbedoelde beschikking wordt mededeling gedaan door kennisgeving in één of meer dag-, nieuws- of huis-aan-huisbladen.

5. Indien toepassing is gegeven aan het vierde lid, zijn het tweede en derde lid, alsmede de artikelen 17.3, 17.4 en 17.5 niet van toepassing.
6. Het bestuursorgaan dat een melding als bedoeld in het vierde lid ontvangt, geeft van die melding kennis aan de inspecteur (ILT).

MEMORIE VAN TOELICHTING

(met aantekening van correcties als gevolg van de Nota van wijziging van 14 april 2011, kamerstukken 32445, nr.6)

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 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 milieubeheer². 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.

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.

² ECWM 2003/14. Publicatiereeks Evaluatiecommissie Wet milieubeheer.

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 industrieterrein. 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-richtlijn³ en anderzijds ter implementatie van artikel 14 van de IPPC-richtlijn⁴. 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.

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 ontwerp richtlijn industriële emissies;

c. andere bijzondere bedrijfsomstandigheden. Deze laatste term komt ook voor in het huidige artikel 8.12b onderdeel f van de Wm.⁵

³ 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).

⁴ 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).

⁵ Deze bepaling vervalt vanwege het inwerking treden van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en verhuist naar het Besluit omgevingsrecht (artikel 5.7, eerste lid, onder f).

§ 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, meldingenregiem 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 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. (NB Deze laatste zin is inmiddels achterhaald als gevolg van de nota van wijziging. Maatwerk kan nu worden voorgeschreven in een beschikking).

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 zonnig 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 Seveso-richtlijn. 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 Seveso-richtlijn 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, (NB Thans als gevolg van de nota van wijziging, het vierde lid van artikel 17.2) 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 stofilter 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), (NB Als gevolg van de nota van wijziging thans artikel 17.2, derde lid, onder e) van

doormelding van het bevoegd gezag aan de waterkwaliteitsbeheerder of de beheerder van de rioolwaterzuiverings-installatie. Als voorbeeld van duidelijke gevolgen voor een milieucompartment 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 meetsysteem waardoor geen meetgegevens beschikbaar zijn en voor zover op basis van dit meetsysteem 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 (NB Als gevolg van de nota van wijziging thans het vijfde 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 voorvallen 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 ILT gehandhaafd. De bedrijven waar maatwerk gemaakt zal worden, zijn veelal bedrijven waarvoor de ILT een adviestaak bij vergunningverlening heeft. Daarom is het voor de inspectie 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 (NB Thans het vijfde 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 milieubeheer⁶ 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 invoeging 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. (NB dit onderdeel is inmiddels vervallen bij de nota van wijziging).

⁶ 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.

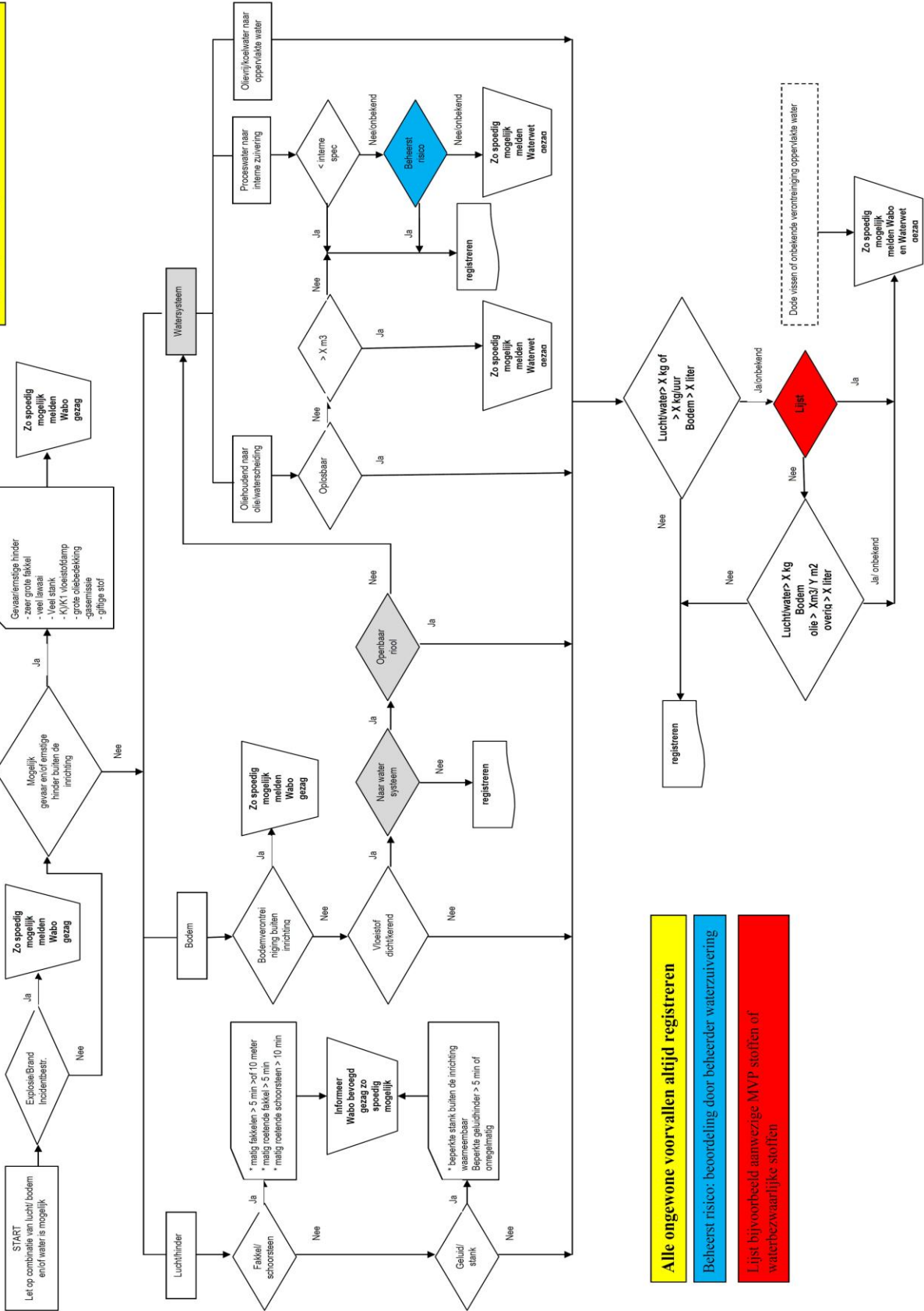
Artikel II

De voorgestelde inwerkingtredeingsbepaling wijkt af van per 1 januari 2009 geldende systematiek van Vaste Verandermenten⁷ 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 inwerkingtredeingsdata en ook om in het verlengde daarvan af te zien van de minimale invoeringstermijn.

⁷ Kamerstukken II 2008/09, 29 515, nr. 270; kamerstukken II 2009/10, 29 515, 309

BIJLAGE 2: VOORBEELD MELDSHEMA

**Meldschema ongewone voorvallen
Bij twijfel altijd melden!!**



Bijlage 3.1: Voorbeeldtekst considerans

Overwegingen ongewone voorvallen

In artikel 17.2 lid 1 van de Wet milieubeheer is vastgelegd dat ongewone voorvallen waardoor nadelige gevolgen voor het milieu ontstaan of dreigen te ontstaan door het bedrijf zo spoedig mogelijk aan ons dienen te worden gemeld. In artikel 17.2 is vermeld dat het bevoegd gezag in een omgevingsvergunning voor een inrichting of in een beschikking voor een ongewoon voorval, waarvoor de nadelige gevolgen niet significant zijn kan bepalen dat in afwijking van artikel 17.2 lid 1 het voorval wordt geregistreerd en kan voorschrijven binnen welke termijn en op welke wijze het voorval moet worden gemeld. Deze termijn kan afwijken van de verplichting, genoemd in artikel 17.2 lid 1, om het voorval zo spoedig mogelijk te melden.

<Bedrijf> heeft om toepassing verzocht van artikel 17.2 lid 4. <Bedrijf> is te kenmerken als een inrichting waarbij regelmatig ongewone voorvallen zonder significante gevolgen voor het milieu plaats kunnen vinden. De ervaring leert dat regelmatig meldingen worden ingediend, terwijl er geen sprake is van enige significante gevolgen voor het milieu. Daarmee vormt het altijd zo spoedig mogelijk moeten melden van ongewone voorvallen zonder significante gevolgen een onnodige administratieve belasting voor het bedrijf.

<Bedrijf> heeft een meldschema ontwikkeld waarmee kan worden vastgesteld welke ongewone voorvallen kunnen worden geclassificeerd als voorval zonder significante gevolgen voor het milieu. Wij zijn van mening dat met dit meldschema voldoende onderscheid wordt gemaakt tussen ongewone voorvallen mét en zónder significante gevolgen voor het milieu.

Wij achten het echter van belang om zicht te houden op de aantallen, aard en omvang van de ongewone voorvallen zonder significante gevolgen voor het milieu. Deze kunnen een indicatie zijn of de processen (in de ruimste zin) in voldoende mate worden beheerst en de installaties deugdelijk zijn.

Daarom hebben wij, naast het toepassen van het meldschema, ook een aantal voorschriften opgenomen voor het verplicht registreren ervan en de wijze waarop wij periodiek moeten worden geïnformeerd over de ongewone voorvallen zonder significante gevolgen voor het milieu die zich hebben voorgedaan.

Naast het inzichtelijk hebben van de ongewone voorvallen zonder significante gevolgen voor het milieu stellen wij echter ook eisen aan het afhandelingsproces van ongewone voorvallen binnen het bedrijf. Daarbij gaat het om zaken als signalering van de ongewone voorvallen, communicatie, onderzoek en bevoegdheden van medewerkers. <Bedrijf> heeft een beschrijving ingediend waarbij op hoofdlijnen inzichtelijk is gemaakt hoe het afhandelingsproces is georganiseerd. Om te borgen dat ook in de toekomst ongewone voorvallen zonder significante gevolgen voor het milieu door het bedrijf worden beschouwd hebben wij voorschriften opgenomen over het in stand houden van dat afhandelingsproces.

Bijlage 3.2: Voorbeeld voorschriften

- Na elk ongewoon voorval dient met behulp van het meldschema, opgenomen in bijlage * van deze beschikking, te worden bepaald of sprake is van een ongewoon voorval met of zonder significante gevolgen voor het milieu.
- Ongewone voorvallen die na toepassing van het meldschema worden geclassificeerd als ongewoon voorval mét significante gevolgen voor het milieu dienen zo spoedig mogelijk te worden gemeld bij <organisatiedeel benoemen + telefoonnummer etc>.
- Ongewone voorvallen die na toepassing van het meldschema worden geclassificeerd als ongewoon voorval zónder significante gevolgen voor het milieu dienen binnen 24 uur na het ongewone voorval te zijn opgenomen in het registratiesysteem voor ongewone voorvallen.
- In het registratiesysteem voor ongewone voorvallen dienen van de voorvallen zónder significante gevolgen voor het milieu tenminste de volgende zaken te worden vastgelegd:
 - datum, tijdstip en duur van het ongewoon voorval
 - datum en tijdstip van registratie
 - de locatie van het ongewoon voorval
 - korte omschrijving van het ongewoon voorval
 - de ten gevolge van het voorval vrijgekomen stoffen en een indicatie van de hoeveelheid ervan
 - een indicatie van het (mogelijk) belaste milieucompartiment, hinder of veiligheidsaspecten.
- Het registratiesysteem van ongewone voorvallen dient te allen tijde beschikbaar te zijn voor toezichthoudende ambtenaren van of namens bevoegd gezag.
- Periodiek <periodiciteit benoemen> overlegt vergunninghouder doormiddel van <methode benoemen> een overzicht van de ongewone voorvallen zonder significante gevolgen voor het milieu die hebben plaatsgevonden.
- Inhoudelijke wijzigingen in het meldschema dienen ter goedkeuring aan <naam bevoegd gezag> te worden voorgelegd. Implementatie van een wijziging in een meldschema mag pas plaats vinden na goedkeuring door het bevoegd gezag.
- Vergunninghouder dient de bepalingen van voorgaande meldingsvoorschriften te verwerken in interne bedrijfsinstructies.

In de bedrijfsinterne instructies moet tenminste aandacht worden besteed aan:

 - de wijze waarop ongewone voorvallen worden gesignaleerd
 - de wijze waarop zowel intern als extern wordt gecommuniceerd over een ongewoon voorval
 - de wijze waarop ongewone voorvallen worden onderzocht
 - de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van medewerkers die betrokken zijn bij het afhandelingsproces van ongewone voorvallen

Bijlage 4: Deelnemers werkgroepen

De wetswijziging van hoofdstuk 17 Wm, om de maatwerkafspraken mogelijk te maken, is tot stand gekomen door een nauwe en directe samenwerking tussen diverse overheden en het bedrijfsleven. Ook deze handreiking is in nauwe samenwerking tot stand gekomen. De volgende personen hebben zitting gehad in een of meerdere werkgroepen.

VROM Inspectie	Gaby Schäfer (projectbegeleiding) Paul Roeden (projectondersteuning) Karin Reijnders Peter Westerbeek
Ministerie VROM/DGM	Caro Janssen
Openbaar Ministerie	Reinier van Loon Leontine Sitee
Provincies	Maurice Stijfs (prv. Noord-Brabant) Toon van den Eng (prv. Noord-Brabant) Ruud Janssen (prv. Zeeland) Peter Wattel (prv. Zeeland) Wim Barkhuizen (prv. Zeeland) Hans Ahoud (prv. Gelderland) Wolter Ziggers (prv. Gelderland)
DCMR	René Kuijper Marcel Snoek
Waterschap Brabantse Delta	Koos Schoonbeek Rien Verstallen
Gemeenten	Peter Bekkers (gem. Nijmegen) Danny Janssen (gem. Wijchen)
Bedrijfsleven	Ton Luijks (Akzo Nobel) Clemens Duyvesteijn (Exxonmobil) Hans Porre (Teijin Aramid) Enno de Vries (Shell Nederland)
Externe ondersteuning	Marien Bakker (BE&M Consultancy)