



Ongewone voorvallen en hoofdstuk 17 Wet milieubeheer

ECWM 2003/14

Samenstelling Evaluatiecommissie Wet milieubeheer

prof.mr.drs. F.C.M.A. (Lex) Michiels	hoogleraar bestuursrecht, in het bijzonder omgevingsrecht aan de Universiteit Utrecht, voorzitter
prof.dr. K. (Klaas) Bouwer	emeritus hoogleraar beleidsgerichte milieukunde en milieugeografie aan de Katholieke Universiteit Nijmegen
mr. H.J.A.M. (Joost) van Geest	universitair hoofddocent bestuursrecht aan de Katholieke Universiteit Nijmegen
mw. mr. A.M.C.C. (Amma) Grapperhaus-Vos	advocaat te Amsterdam
mw. dr.ir. E.L. (Betty) Mantz-Thijssen	management consultant gespecialiseerd in beleids-, besluitvormings- en organisatievraagstukken, secretaris
prof. dr. N.J.M. (Nico) Nelissen	hoogleraar bestuurskunde aan de Katholieke Universiteit Nijmegen
mw. drs. L. (Leni) van Rijn-Vellekoop	plaatsvervangend voorzitter Commissie MER en voormalig lid Tweede Kamer, Krimpen a/d IJssel
prof.mr. J.M. (Jonathan) Verschuuren	hoogleraar Europees en internationaal milieurecht aan de Universiteit van Tilburg, secretaris
mw. J. (Jetty) Kolff - secretariaat	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer ECWM, IPC 660 Postbus 30945 2500 GX DEN HAAG tel. 070 - 339 4036 fax 070 - 339 1302 e-mail jetty.kolff@minvrom.nl internet: www.ecwm.nl

Ongewone voorvallen

Advies van de

EVALUATIECOMMISSIE WET MILIEUBEHEER

over hoofdstuk 17 Wet milieubeheer betreffende maatregelen in bijzondere omstandigheden

januari 2003

ADVIES

In het werkplan van de Evaluatiecommissie Wet milieubeheer (ECWM) voor de periode 2002-2003 is aangegeven dat onderzoek zal worden verricht naar de in hoofdstuk 17 Wet milieubeheer opgenomen regeling betreffende 'maatregelen in bijzondere omstandigheden'. Dit onderzoek is uitgevoerd in de periode april-december 2002. In januari 2003 heeft de ECWM onderstaand advies vastgesteld.

1. INLEIDING

Hoofdstuk 17 Wet milieubeheer is getiteld 'Maatregelen in bijzondere omstandigheden'. Die omstandigheden betreffen, blijkens de vijf bepalingen die dit hoofdstuk telt, het zich voordoen van een ongewoon voorval. De artikelen 17.1 tot en met 17.3 betreffen ongewone voorvallen in een inrichting, welke voorvallen nadelige gevolgen hebben voor het milieu, terwijl artikel 17.4 ziet op ongewone voorvallen in relatie tot het ontstaan of aanwezig hebben van afvalstoffen, zonder dat er sprake hoeft te zijn van nadelige gevolgen voor het milieu en zonder dat het ongewoon voorval zich hoeft voor te doen in een inrichting. Artikel 17.5 bevat een aanwijzingsbevoegdheid voor de minister van VROM met betrekking tot ongewone voorvallen waarbij afvalstoffen in het geding zijn (zoals geregeld in artikel 17.4 Wm).¹

De wetsgeschiedenis van alle vijf artikelen biedt weinig inzicht in de achtergronden en de bedoeling van deze artikelen. Duidelijk is wel dat hoofdstuk 17 mede strekt tot het voldoen aan Europeesrechtelijke verplichtingen, te weten de Seveso-richtlijn.² Gezien de doelstelling van de Wet milieubeheer rijst de vraag of het met hoofdstuk 17 geboden instrumentarium toereikend is voor de bescherming van het milieu tegen de mogelijk nadelige gevolgen van ongewone voorvallen respectievelijk aan een dergelijke bescherming niet in de weg staat.

Hoofdstuk 17 is niet eerder geëvalueerd; over de toepassing van de in dit hoofdstuk toegekende bevoegdheden is weinig bekend. Jurisprudentie is betrekkelijk schaars. In de literatuur wordt geklaagd over de onduidelijkheid en ingewikkeldheid van hoofdstuk 17 en andere relevante bepalingen inzake ongewone voorvallen (zie hierna). Inmiddels is het zo dat zich bij sommige grote bedrijven als Shell en DSM vrijwel dagelijks 'ongewone

¹ Tot voor kort bestond hoofdstuk 17 uit vier bepalingen. Op 8 mei 2002 is een vijfde bepaling, art. 17.5, in werking getreden (Stb. 2002, 206). Deze nieuwe bepaling is niet bij het onderzoek betrokken omdat zij pas lopende het onderzoek in werking trad.

² Richtlijn 82/501/EEG inzake de risico's van zware ongevallen bij bepaalde industriële activiteiten, PbEG L230. Deze eerste Seveso-richtlijn is in 1996 vervangen door Richtlijn 96/82/EG betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken, PbEG L10. Mede naar aanleiding van de rampen in Enschede en Toulouse wordt momenteel een derde Seveso-richtlijn voorbereid.

voorvallen' voordoen; dit brengt de omvang en aard van de bedrijfsvoering van dergelijke bedrijven mee. Het is dus van groot belang meer inzicht te krijgen in de betekenis van hoofdstuk 17 voor en de werkbaarheid ervan in de praktijk.

Ook in enkele andere voor het milieu relevante wetten zijn bepalingen inzake ongewone voorvallen (al dan niet met die term aangeduid) dan wel maatregelen in bijzondere omstandigheden te vinden. Te noemen vallen onder meer de Wet bodembescherming (artikelen 30 t/m 35), de Wet inzake de luchtverontreiniging (artikel 43 e.v.), de Wet op de waterhuishouding (artikelen 34 t/m 36), de Kernenergiewet (artikelen 38 t/m 49e) en de Wet milieugevaarlijke stoffen (artikel 40). Ook de verhouding tot het Besluit risico's zware ongevallen en de rampenwetgeving is van belang. Deze sectorale regelingen zijn om twee redenen relevant voor hoofdstuk 17 Wm, te weten in verband met de verhouding van deze regelingen tot hoofdstuk 17 en omdat ze wellicht elementen bevatten die voor een eventuele aanpassing van hoofdstuk 17 inspirerend zouden kunnen zijn.

Dit advies beperkt zich tot de reikwijdte van de regeling van hoofdstuk 17 zoals die nu geldt. De ECWM heeft ook nog onderzoek uitgezet naar 'noodsituaties', dat wil zeggen, situaties waarin onmiddellijk ingrijpen gewenst is, maar de wet zo'n ingrijpen bemoeilijkt of verhindert. Gedacht moet worden aan geluidvoorschriften die verhinderen dat een traumahelikopter kan opstijgen of milieu-eisen die verhinderden dat noodstallen kunnen worden gebouwd bij de uitbraak van MKZ of andere dierziekten. Dergelijke situaties kunnen zich ook voordoen bij de bestrijding van de gevolgen van een ongewoon voorval. Vaak is dan sprake van een kettingreactie: als gevolg van een ongewoon voorval in één inrichting moeten handelingen worden verricht in andere inrichtingen die onder normale omstandigheden niet zijn toegestaan. De ECWM laat deze kettingreacties thans buiten beschouwing, maar komt hierop terug in het advies over noodsituaties. Dit advies zal in de zomer van 2003 verschijnen.

De ECWM heeft NovioConsult en de Leerstoelgroep Recht en Bestuur van de Wageningen Universiteit onderzoek laten doen naar de ongewone voorvallenregeling.

2. VRAAGSTELLING EN METHODE VAN ONDERZOEK

Om meer inzicht in de betekenis, de toepassing en eventuele tekortkomingen van hoofdstuk 17 te krijgen, zou, mede gezien het voorgaande, een antwoord op twee hoofdvragen moeten worden verkregen:

- 1) Is het juridisch instrumentarium van hoofdstuk 17 Wet milieubeheer toereikend dan wel een obstakel om het milieu adequaat te kunnen beschermen tegen (dreigende) nadelige gevolgen van een ongewoon voorval voor het milieu?
- 2) Zou de huidige regeling in hoofdstuk 17 Wet milieubeheer moeten worden gewijzigd of aangevuld teneinde dit hoofdstuk beter aan zijn doelstelling te kunnen laten beantwoorden?

De onderzoekers en de ECWM hebben een tiental deelvragen geformuleerd die achtereenvolgens zijn behandeld om tot beantwoording van beide hoofdvragen te komen:

- a. Wat moet worden verstaan onder 'ongewoon voorval'?
- b. Hoeveel ongewone voorvallen doen zich (bij benadering) voor en wat is de aard van deze voorvallen?
- c. Bij welk type inrichtingen respectievelijk in welke situaties (artikel 17.4) komen ongewone voorvallen met een zekere regelmaat voor?
- d. Hoe wordt in de praktijk met ongewone voorvallen omgegaan door degene die de inrichting drijft?
- e. Hoe wordt in de praktijk door het bevoegd gezag met ongewone voorvallen omgegaan?
- f. Kunnen bedrijven en overheid uit de voeten met de huidige regeling in hoofdstuk 17? In hoeverre eventueel niet en waarom niet? Geeft de regeling voldoende duidelijkheid wat betreft de onderscheiden verantwoordelijkheden? Is er behoefte aan meer en/of andere bevoegdheden ter zake? Geeft de regeling een voldoende duidelijke en complete handelingsinstructie? Kunnen de in het kader van hoofdstuk 17 geldende dan wel door het bevoegd gezag opgelegde verplichtingen adequaat worden gehandhaafd?
- g. Hoe verhoudt hoofdstuk 17 zich tot andere regelingen inzake ongewone voorvallen zoals de Wet Bodembescherming, het Besluit risico's zware ongevallen 1999 en de rampenwetgeving? Zijn er fricties (overlap, tegenstrijdigheden) of onduidelijkheden? Zijn de diverse regelingen optimaal op elkaar afgestemd? Zo nee, wat dient dan hoe te worden gewijzigd
- h. Hoe verhouden de bevoegdheden en verplichtingen ingevolge de regeling inzake ongewone voorvallen zich tot de bevoegdheden en verplichtingen ingevolge de handhabingsbepalingen?
- i. Hoe verhoudt hoofdstuk 17 zich tot andere noodbevoegdheden zoals de bevoegdheid van de burgemeester op basis van de artikelen 175 en 176 van de Gemeentewet om op te treden bij rampen?
- j. Hoe verhoudt hoofdstuk 17 zich tot regelgeving van de Europese Unie en tot verplichtingen die kunnen voortvloeien uit ander internationaal recht?

Om deze vragen te beantwoorden heeft een juridisch-theoretische analyse en beoordeling plaatsgevonden van de wetgeving en de jurisprudentie. Daarnaast is een empirisch onderzoek verricht naar de uitvoeringspraktijk rond hoofdstuk 17 Wm. Er zijn interviews afgenomen bij 41 personen werkzaam bij provincies, regionale en gemeentelijke milieudiensten, de VROM-inspectie en het bedrijfsleven.

3. BESCHOUWINGEN NAAR AANLEIDING VAN DE RESULTATEN VAN HET ONDERZOEK

Inleiding

Zelden heeft een onderzoek uitgevoerd voor de ECWM tot zo'n eenduidige uitkomst geleid als het onderzoek naar hoofdstuk 17 Wm. Deze wetgeving wordt gekarakteriseerd als onbekend, onduidelijk, onvolledig en deels onwerkbaar. Geconcludeerd wordt dan ook dat het juridisch instrumentarium niet toereikend is en dat de huidige regeling moet worden gewijzigd om dit deel van de Wet milieubeheer beter aan zijn doelstelling te laten

beantwoorden. Wij zullen hierna eerst ingaan op de inhoud van hoofdstuk 17: wat is hier geregeld en wat niet? Vervolgens bekijken we de resultaten van het empirisch onderzoek: hoe wordt in de praktijk omgegaan met ongewone voorvallen? We doen dat enigszins schetsmatig, puttend uit het vele materiaal dat is terug te vinden in het lijvige onderzoeksrapport.

A. De gebrekkige inhoud van de wettelijke regeling

Hoofdstuk 17 legt de primaire verantwoordelijkheid voor het reageren op een ongewoon voorval bij het bedrijf. Het bedrijf dient een ongewoon voorval te melden bij het bevoegd gezag (artikel 17.2 lid 1 en 2) en zelf maatregelen te treffen, die redelijkerwijs van hem kunnen worden verlangd, om de nadelige gevolgen voor het milieu te voorkomen, of te beperken en ongedaan te maken (artikel 17.1). Het bevoegd gezag dient de ontvangen melding door te geven aan de burgermeesters van de betrokken gemeenten, de VROM-inspecteur, de commissaris(sen) van de koningin indien de gevolgen zich voordoen buiten de gemeentegrens, GS van de betrokken provincie indien het voorval aantasting van de bodem tot gevolg heeft, en aan eventuele andere belanghebbende bestuursorganen of overheidsdiensten (artikel 17.2 lid 3). Verder moet het bevoegd gezag de ontvangen gegevens verzamelen en analyseren en zo nodig, door toepassing van de artikelen 8.22 of 8.23, de vergunning aanpassen om herhaling te voorkomen.

Dit is een vrij summiere regeling. Zo is niet geregeld wat onder een ongewoon voorval moet worden verstaan. Dit begrip blijkt afkomstig te zijn uit een (verkeerde) vertaling van het begrip 'zwaar ongeval' uit de eerste Seveso-richtlijn³ en heeft gaandeweg een bredere strekking gekregen, zoals ook blijkt uit de uitleg die in de jurisprudentie aan het begrip wordt gegeven. *Elke* gebeurtenis in een inrichting die afwijkt van de normale bedrijfsactiviteiten wordt beschouwd als een ongewoon voorval.⁴ Daarmee is de regeling, die geen onderscheid maakt naar de ernst van de mogelijke gevolgen van het ongewone voorval, ook van toepassing op zich regelmatig voordoende storingen in het productieproces.

De wet biedt geen aanwijzingen dat het bevoegd gezag zelf actief handelend moet optreden. Zo is niet geregeld dat het bevoegd gezag zich ter plaatse op de hoogte kan of moet stellen van de feitelijke situatie, kan of moet toezien op het treffen van maatregelen door het bedrijf, aanwijzingen kan geven bij het in gebreke blijven van het bedrijf of zelf handelend kan optreden bij het niet opvolgen van aanwijzingen. Het bevoegd gezag kan dus op basis van de regeling van hoofdstuk 17 niet ingrijpen als ernstige milieuschade dreigt of zich voordoet. Hooguit zou bestuursdwang kunnen worden toegepast om naleving van de zorgplicht van artikel 17.1 af te dwingen. Het is opmerkelijk dat hoofdstuk 17 zelf niet voorziet in een bevoegdheid om onmiddellijk, zonder het nemen van een besluit, maatregelen te treffen, met name in situaties waarin onverwijld ingrijpen noodzakelijk is om ernstige schade aan het milieu te voorkomen of te beperken. Alleen als

³ Richtlijn 82/501/EEG inzake de risico's van zware ongevallen bij bepaalde industriële activiteiten, PbEG L230.

⁴ ABRvS 18 juli 2000, AB 2001, 30, m.nt. FM. Het kan dan blijkens deze uitspraak gaan om storingen in het productieproces, storingen in de voorzieningen van de inrichting, ongelukken en calamiteiten (incl. vandalisme).

door het ongewoon voorval de openbare veiligheid in het geding komt kan, via het spoor van de rampenwetgeving, onverwijld worden ingegrepen.

Wel zal een ongewoon voorval vaak tevens een overtreding van de vergunning of van algemene regels inhouden. Een storing kan bijvoorbeeld het gevolg zijn van gebrekkig onderhoud. Strikt genomen leveren waarschijnlijk de meeste ongewone voorvallen strijd op met algemene regels of vergunningvoorschriften, want – vergelijk de genoemde definitie uit de jurisprudentie – alleen normale bedrijfsactiviteiten en de daarmee gepaard gaande milieugevolgen zijn vergund. Dit is alleen anders indien bij de vergunningverlening in ongewone voorvallen is voorzien, en de voorvallen ‘zich houden’ aan het gestelde in de vergunning (waarmee ze dus niet ‘ongewoon’ zijn). Kortom, het bevoegd gezag kan ervoor kiezen om terug te vallen op de handhavingsbevoegdheden. Dan moet echter wel onderkend worden dat er sprake is van een handhavingssituatie. Er zal dus duidelijkheid moeten bestaan over de vraag welke achterliggende norm in de vergunning (of de algemene regels) is overtreden. Als het ongewoon voorval veroorzaakt wordt door van buiten komend onheil, bijvoorbeeld een algehele stroomstoring, dan is geen sprake van overtreding van vergunningvoorwaarden. Bovendien moeten de geldende waarborgen voor het nemen van een handhavingsbesluit in acht worden genomen. Dat betekent dat het bevoegd gezag aan de vergunninghouder moet laten weten wat van hem precies wordt verlangd. Als bijvoorbeeld een zorgplicht is overtreden, dan moet deze zorgplicht in het dwangbevel nader worden gespecificeerd. Daarvoor is echter bij een ongewoon voorval vaak geen tijd. Verder kan het bestrijden van de gevolgen van een ongewoon voorval om verdergaande bevoegdheden vragen dan de handhavingsbevoegdheden, want laatstgenoemde gaan in beginsel niet veel verder dan het beëindigen van de overtreding. De vergunninghouder kan bijvoorbeeld niet worden gehouden om handelingen te verrichten buiten de grenzen van de inrichting. Hoewel het toepassen van handhavingsbevoegdheden als reactie op een ongewoon voorval dus wel tot de mogelijkheden behoort, lijkt het de ECWM dat hier zeker niet in alle gevallen op kan worden teruggevallen. In elk geval mag er geen onduidelijkheid bestaan over de bevoegdheden waarover het bevoegd gezag beschikt indien zich een ongewoon voorval voordoet.

Opvallend is verder dat de verwijzing in de Wet op de economische delicten naar de artikelen 17.1 en 17.2 sinds 2001 zonder enige toelichting is geschrapt. Deze bepalingen kunnen sinds 2001 dus alleen worden gehandhaafd via de uitoefening van bestuursdwang of een last onder dwangsom.

B. De gebrekkige praktijk bij ongewone voorvallen

De gebrekkige regeling, maar vooral ook een ernstige onderschatting van het belang van hoofdstuk 17, leiden tot een gebrekkige uitvoeringspraktijk. Om te beginnen blijkt de regeling zeer slecht bekend te zijn. Slechts een zeer kleine, niet representatieve doorsnede van de bevoegde instanties, met name enkele provincies en milieudiensten die te maken hebben met de grote (petrochemische) industrie, is goed op de hoogte van de regeling en heeft zelf beleid geformuleerd om de regeling te kunnen toepassen. Zij beschikken over 24 uren meldpunten, piketdiensten, speciale toezichthouders, (sub)meldings-procedures, afspraken met collega-instanties, een centrale geautomatiseerde registratie, draaiboeken e.d. Een grote groep van bevoegde instanties en bedrijven heeft echter hooguit een vage

notie van het bestaan van een ongewone-voorvallenregeling, maar past deze in de praktijk nooit toe. Als in zo'n situatie een bedrijf al een voorval meldt, dan vindt er bijvoorbeeld ook geen doormelding aan de verschillende instanties plaats.

Deze conclusie betreft heel hoofdstuk 17, al blijken er gradaties te zijn in de mate van slecht bekend zijn. Artikel 17.4 blijkt namelijk zo weinig bekend te zijn dat onderzoekers geen enkel voorbeeld hebben gevonden van een situatie waarin dit artikel is toegepast. Dit alles wil overigens niet per definitie zeggen dat er in de praktijk niets gebeurt als zich een ongewoon voorval voordoet; sommige bestuursorganen handelen naar bevind van zaken vanuit een algemeen verantwoordelijkheidsbesef, maar dus zonder toepassing te geven aan de regeling van hoofdstuk 17.

Voor een belangrijk deel is dit te wijten aan de vele onduidelijkheden die bestaan rond de verschillende bepalingen van hoofdstuk 17. Zo worden in de praktijk allerlei interpretaties van het begrip 'ongewoon voorval' gehanteerd, variërend van een zeer beperkte tot een zeer ruime. Dat leidt ertoe dat bij de een de indruk bestaat dat zich in een bedrijf hooguit één keer per jaar een ongewoon voorval voordoet en bij een ander dat zich tientallen malen per jaar een ongewoon voorval voordoet. Soms worden ongewone voorvallen met enkel gevolgen binnen de inrichting niet als zodanig aangemerkt, in andere gevallen wel. Dit verschil blijkt ook uit de cijfers. Zo worden in de provincie Noord-Brabant acht keer minder ongewone voorvallen per inrichting geregistreerd dan in de provincie Noord-Holland.

Bij gemeenten worden per inrichting vaak nog veel minder voorvallen gemeld. Deze worden daar doorgaans ook niet geregistreerd. Uiteraard ligt dit niet alleen aan het bevoegd gezag, maar ook aan het bedrijf. Als er niet wordt gemeld, dan raakt het bevoegd gezag niet of slechts bij toeval op de hoogte. De onderzoekers schatten dat 99% van de ongewone voorvallen bij kleine gemeenten niet wordt gemeld. Maar ook bij de provincies waar wel een relatief goed functionerende centrale registratie plaatsvindt, bestaat de indruk dat slechts het topje van de ijsberg wordt gemeld.

Dit is verontrustend, omdat dit betekent dat een aanzienlijke belasting van het milieu als gevolg van ongewone voorvallen niet bekend is bij het bevoegd gezag. Anderzijds wordt toepassing van de regeling vaak als niet zinvol beschouwd, omdat geen sprake is van ernstige schade aan het milieu. In die gevallen blijft toepassing met opzet achterwege. Dit hangt samen met het hierboven reeds beschreven probleem van de inflexibiliteit van de regeling: het doorlopen van de hele procedure van hoofdstuk 17 wordt voor lichte ongewone voorvallen volstrekt overbodig geacht.

Ook bij artikel 17.4 is onduidelijkheid troef. Bedrijven en bestuursorganen weten niet wat achtergrond en doel van de bepaling zijn, welke situaties de wetgever voor ogen heeft gehad, tot wie GS zich met de bevoegdheid, hen toegekend in het eerste lid, kunnen richten, wat de verhouding is tot het overig instrumentarium in de Wm, etc.

Voor zover er wel wordt gemeld en de regeling wel wordt toegepast, gebeurt dat door het bevoegd gezag op zeer uiteenlopende wijze. Er schort tamelijk veel aan de toepassing. Zo kunnen bedrijven vaak niet 'zo spoedig mogelijk' een ongewoon voorval melden, omdat er geen 24 uren bereikbaarheid is. Volstaan wordt dan met melding via het alarmnummer van politie en brandweer. Meldingen worden meestal niet gestructureerd vastgelegd of centraal geregistreerd. Doormelding geschiedt niet of nauwelijks.

De wijze van afhandeling van het voorval is ook divers en lijkt af te hangen van de rolopvatting van de ambtenaar, vaak de toezichthouder, die de melding beoordeelt. De afhandeling varieert van zeer passief en beperkt tot actief handelend. Dit laatste geeft aan dat in de praktijk de behoefte bestaat om, indien nodig, zelf in te grijpen. Hoewel hoofdstuk 17 daar, zoals hierboven reeds gezegd, geen bevoegdheid toe geeft, wordt namelijk toch soms ter plekke het bedrijf opgedragen bepaalde maatregelen te treffen.

De vervolgstappen die in de wet zijn vastgelegd (gegevensverstrekking, analyse en ambtshalve aanpassing van de vergunning) worden meestal niet doorlopen.

4. AANBEVELINGEN

Het is duidelijk dat er veel schort aan de wettelijke regeling en aan de uitvoeringspraktijk rond ongewone voorvallen. De onderzoekers hebben daarom in hun onderzoek niet minder dan dertig aanbevelingen gedaan zowel met het oog op verbetering van de wetgeving, als met het oog op versterking van de uitvoeringspraktijk. De ECWM wil zich daarbij inhoudelijk in grote lijnen aansluiten, maar heeft een aantal van de aanbevelingen van de onderzoekers gebundeld. Ook is een aantal aanbevelingen niet overgenomen, bijvoorbeeld omdat ze gericht zijn tot het bedrijfsleven. Verder zijn enkele aanbevelingen die tot zeer gedetailleerde regelgeving zouden leiden niet overgenomen. Naar de mening van de ECWM zou dit in de weg staan aan het streven naar deregulering en is het ook niet nodig dat de wet tot in detail alles regelt. Het bevoegd gezag zou ook door middel van bijvoorbeeld een handreiking of een leidraad nader kunnen worden geïnstrueerd.

Aanbevelingen aan de wetgever en de rijksoverheid

Hoofdstuk 17 behoeft grondige reparatie. Ondanks het feit dat niet precies bekend is wat de gevolgen zijn van het niet toepassen van hoofdstuk 17 in de praktijk, is duidelijk dat er iets moet veranderen. De kans dat zich belangrijke nadelige gevolgen voordoen als gevolg van de vele ongewone voorvallen is groot. Ook is het uit rechtsstatelijk oogpunt ongewenst dat de overheid indien nodig naar bevind van zaken handelt en vergaande bevelen geeft, zonder dat daarvoor een wettelijke grondslag bestaat.

Dit laatste gebrek moet naar de mening van de ECWM in elk geval worden gerepareerd. In de wet moet duidelijk worden aangegeven welke bevoegdheden toekomen aan het bevoegd gezag bij de afwikkeling van ongewone voorvallen. De passieve sfeer die het hoofdstuk ademt moet worden vervangen door een actieve. Bij spoedeisende gevallen moet de overheid onmiddellijk kunnen ingrijpen of het bedrijf kunnen dwingen tot het onverwijld treffen van maatregelen. De onderzoekers stellen dat deze 'handelende autoriteit' niet per se het voor de vergunningverlening bevoegde gezag hoeft te zijn. Met name bij ernstige situaties is denkbaar dat de provincie een grotere rol speelt, vanwege de rol die provincies reeds hebben, bijvoorbeeld bij ernstige bodem- of luchtverontreiniging (resp. op grond van de Wet bodembescherming en de Wet luchtverontreiniging) en bij grote waterkwantiteitsproblemen (op grond van de Wet op de waterhuishouding). Omdat de melding binnenkomt bij het voor de vergunningverlening of melding bevoegde gezag, lijkt dit gezag echter toch het meest aangewezen om in spoedeisende

gevallen het voortouw te nemen. Het maken van onderscheid in situaties waarin nu eens het bevoegde gezag, dan weer een ander bestuursorgaan, bijvoorbeeld de Commissaris van de Koningin, moet optreden, kan tot afbakeningskwesties leiden. Als onverwijlde spoed vereist is, zijn zulke kwesties ongewenst.

Het begrip 'ongewoon voorval' zorgt voor veel onduidelijkheid. Onderzoekers concluderen echter dat het moeilijk is om een sluitende definitie van dit begrip te geven. Dit hangt uiteraard samen met de onvoorzienbaarheid en onvoorspelbaarheid van ongewone voorvallen. De ECWM is dan ook van mening dat in de wet geen definitie moet worden opgenomen. Wel moet op andere wijze enige richting worden gegeven aan de praktijk, bijvoorbeeld in de Memorie van Toelichting bij de reparatie van hoofdstuk 17, en in een Handreiking van het ministerie van VROM aan het bevoegd gezag. Hierin moet in elk geval worden aangegeven dat aan de regeling twee doelstellingen ten grondslag liggen, namelijk het bevorderen van een juiste omgang met ongewone voorvallen in de repressie- en nazorgfase (incident afhandeling), en het leren van ongewone voorvallen met het oog op preventieve maatregelen. Met het oog op deze preventie-doelstelling is het verder verstandig dat het bevoegd gezag ongewone voorvallen registreert in een centraal register. Ook dit hoeft niet wettelijk te worden voorgeschreven, maar moet door het ministerie van VROM krachtig aan het bevoegd gezag worden aanbevolen. Verder zou in de toelichting en de Handreiking een onderscheid moeten worden gemaakt tussen ongevallen, bedrijfsstoringen en andere ongewone voorvallen. Daarbij dient, naar de mening van de ECWM, de mate van schade voor het milieu een rol te spelen en de mate van spoedeisendheid. Het is immers wenselijk om meer maatwerk te bieden: bij een ongewoon voorval met beperkte, bijvoorbeeld zeer tijdelijke, nadelige gevolgen hoeft geen zware procedure van stal te worden gehaald. Minder relevant is het of de gevolgen zich alleen binnen, of ook buiten de inrichting voordoen, want het bevoegd gezag dient ook greep te hebben op ongewone voorvallen met nadelige milieugevolgen binnen de inrichting. Maatwerk zou kunnen worden verkregen door het bevoegd gezag de bevoegdheid te geven zelf te bepalen in welke gevallen en op welke wijze moet worden gemeld, en hoe met die melding zal worden omgegaan. Wel moet de wet garanderen dat in situaties waarin ernstige schade aan het milieu dreigt, altijd de gehele procedure nauwgezet wordt toegepast.

Verder is geconstateerd dat overtreding van de artikelen 17.1 en 17.2 Wm niet langer strafbaar is gesteld. Aangezien het niet-melden en het niet treffen van maatregelen bij een ongewoon voorval ernstige nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben, wordt aanbevolen deze omissie te herstellen.

De huidige regeling is tamelijk onbekend bij het bevoegd gezag en het bedrijfsleven. Het introduceren van een aangepaste regeling van hoofdstuk 17 en de handreiking voor het bevoegd gezag moet dan ook gepaard gaan met een eenmalige voorlichtingscampagne door het ministerie van VROM, in samenwerking met IPO, VNG en brancheorganisaties.

- **AANBEVELING 1: REGEL DE BEVOEGDHEDEN VAN DE OVERHEID BIJ ONGEWONE VOORVALLEN. BIEDT DAARBIJ IN ELK GEVAL HET VOOR DE VERGUNNINGVERLENING BEVOEGD GEZAG DE BEVOEGDHEID OM IN SPOEDEISENDE**

GEVALLEN ALLE BEVELEN TE GEVEN DIE NODIG ZIJN OM DE GEVOLGEN VAN HET ONGEWONE VOORVAL TE VOORKOMEN OF TE BEPERKEN.

- **AANBEVELING 2: VERDUIDELIJK HET BEGRIP 'ONGEWON VOORVAL' IN DE MEMORIE VAN TOELICHTING EN EEN HANDREIKING VOOR HET BEVOEGD GEZAG, EN SCHENK AANDACHT AAN DE DOELSTELLINGEN VAN DE REGELING. DIFFERENTIEER NAAR DE MATE VAN (DREIGENDE) MILIEUBELASTING EN BIEDT HET BEVOEGD GEZAG RUIMTE VOOR NADERE INVULLING.**
- **AANBEVELING 3: STEL OVERTREDING VAN DE ARTIKELN 17.1 EN 17.2 WM STRAFBAAR VIA DE WET OP DE ECONOMISCHE DELICTEN.**
- **AANBEVELING 4: VERGROOT DE BEKENDHEID VAN DE INHOUD VAN HOOFDSTUK 17 BIJ HET BEVOEGD GEZAG EN HET BEDRIJFSLEVEN.**

Aanbevelingen aan bestuursorganen

Veel van de bevoegde bestuursorganen nemen de regeling van hoofdstuk 17 onvoldoende serieus. Toch rust op het bevoegd gezag een drietal taken, namelijk het uitvoeren van toezicht op de naleving door bedrijven van de artikelen 17.1 en 17.2, het vervullen van een intermediaire rol tussen de verschillende betrokken overheidsinstanties (door toepassing van artikel 17.2 lid 3), en het trachten te voorkomen van ongewone voorvallen door lering te trekken uit ongewone voorvallen uit het verleden (door toepassing van artikel 17.3).

Er moet dan ook bij het bevoegde gezag het nodige veranderen: er moet structurele aandacht komen voor hoofdstuk 17. Concreet betekent dit dat er beleid zou moeten worden ontwikkeld rond het omgaan met ongewone voorvallen. Dit beleid kan zien op het ontwikkelen van een, al dan niet branchegewijze, categorie-indeling van ongewone voorvallen, het regelen van een 24 uren bereikbaarheid, het maken van draaiboeken, het instellen en onderhouden van een centrale geautomatiseerde registratie, het maken van operationale afspraken in regionaal verband omtrent doormelding, het instellen van interne toezichts- en evaluatieprocedures. Voor de evaluatie is een goede registratie essentieel. Uit ongewone voorvallen kan immers lering worden getrokken, zowel met betrekking tot de afwikkeling van een ongewoon voorval, als ook met betrekking tot het voorkomen van een ongewoon voorval. Zo kan bijvoorbeeld blijken dat wijziging van de vergunning bepaalde ongewone voorvallen in de toekomst kan voorkomen. Het is wenselijk dat de ontwikkeling van dit beleid regionaal wordt aangepakt, liefst onder begeleiding van IPO en VNG, zodat de verschillende bestuursorganen, die met elkaar te maken kunnen krijgen bij een ongewoon voorval, van elkaar weten hoe moet worden gehandeld. Verder moet er ook structurele aandacht zijn voor de handhaving van de artikelen 17.1 en 17.2, eerste en tweede lid. Hier is ook een rol weggelegd voor de VROM-inspectie.

Als gevolg van de beperkte aandacht voor hoofdstuk 17 bij het bevoegd gezag, is er ook bij bedrijven weinig aandacht voor de uitvoering van de op bedrijven rustende ver-

plichtingen van artikelen 17.1 en 17.2, eerste en tweede lid. Het bevoegd gezag kan hierin verandering brengen door bij de vergunningverlening, en in andere overlegsituaties, bijvoorbeeld rond de melding ingevolge artikel 8.41 Wm, bedrijven structureel te wijzen op de inhoud van hoofdstuk 17.

- **AANBEVELING 5: ONTWIKKEL, BIJ VOORKEUR IN REGIONAAL VERBAND, BELEID VOOR DE TOEPASSING VAN HOOFDSTUK 17 Wm. ZORG VOOR EEN GOED HANTEERBARE CATEGORIE-INDELING VAN ONGEWONE VOORVALLEN, EEN 24 UURS MELDPUNT, DRAAIBOEKEN, EEN CENTRALE GEAUTOMATISEERDE REGISTRATIE, AFSPRAKEN MET ANDERE BETROKKEN INSTANTIES, INTERNE TOEZICHTS- EN EVALUATIEPROCEDURES.**

- **AANBEVELING 6: BESTEED IN HET CONTACT MET BEDRIJVEN BIJ DE VERGUNNINGVERLENING EN DE AFHANDELING VAN EEN MELDING INGEVOLGE ARTIKEL 8.41 Wm STRUCTUREEL AANDACHT AAN ONGEWONE VOORVALLEN.**

Maatregelen in bijzondere omstandigheden

**Evaluatie hoofdstuk 17 Wet milieubeheer, de ongewone
voorvallenregeling**

**NovioConsult, Nijmegen
Wageningen Universiteit, Leerstoelgroep Recht en Bestuur**

Colofon

Titel	: Maatregelen in bijzondere omstandigheden. Evaluatie hoofdstuk 17 Wet milieubeheer, de ongewone voorvallenregeling
Opdrachtgever	: Evaluatiecommissie Wet milieubeheer
Projectnummer	: NovioConsult 2151
Datum	: december 2002
Projectomschrijving	: Evaluatie van de ongewone voorvallenregeling (hoofdstuk 17 Wet milieubeheer) door middel van juridisch en empirisch onderzoek.
Contactpersoon	: mevrouw dr. ir. E.L. Mantz-Thijssen
Projectuitvoering	: NovioConsult in samenwerking met de Leerstoelgroep Recht en Bestuur van de Wageningen Universiteit
Onderzoekers	: ir. H. ten Holt (NovioConsult, projectleider) drs. H.J.B.A. van Kessel (NovioConsult) prof. dr. B.M.J. van der Meulen (Leerstoelgroep Recht en Bestuur, Wageningen Universiteit) mr. M. van der Velde (Leerstoelgroep Recht en Bestuur, Wageningen Universiteit)
Begeleidingscommissie	: mr. H.J.A.M. van Geest mevrouw drs. L. van Rijn-Vellekoop mevrouw dr. ir. E.L. Mantz-Thijssen

NovioConsult

Postbus 256, 6500 AG Nijmegen
telefoon 024 381 3333
fax 024 324 1971
www.novioconsult.nl
receptie@novioconsult.nl

Wageningen Universiteit ***Leerstoelgroep Recht en Bestuur***

Hollandseweg 1, 7606 KN Wageningen
telefoon 0317 482957
fax 0317 485452
www.sls.wau.nl/law

Inhoudsopgave

Gebruikte afkortingen

Leeswijzer

1.	Opzet onderzoek	1
1.1	Aanleiding onderzoek	1
1.2	Object van onderzoek.....	1
1.3	Onderzoeksvragen	1
1.4	Onderzoeksverantwoording.....	2
2.	Maatregelen in bijzondere omstandigheden, hoofdstuk 17 Wm; het juridisch kader.....	7
2.1	Historische context	7
2.2	Hoofdstuk 17 Wet milieubeheer	11
3.	Het begrip ongewoon voorval vanuit juridisch perspectief.....	17
3.1	Het begon met een vertaalfout	17
3.2	Het begrip ongewoon voorval in de rechtspraak	21
3.3	Resultaten ten aanzien van het begrip ongewoon voorval.....	23
4.	Het begrip ongewoon voorval in de praktijk.....	25
4.1	Bekendheid met hoofdstuk 17 en het begrip 'ongewoon voorval'	25
4.2	Betekenis en interpretatie van het begrip 'ongewoon voorval' in de praktijk	27
4.3	Resultaten	36
5.	Aantal en aard ongewone voorvallen	39
5.1	Inleiding	39
5.2	Provincies	40
5.3	Regionale milieudiensten	46
5.4	Gemeenten.....	48
5.5	Rijksoverheid.....	49
5.6	Artikel 17.4.....	53
5.7	Resultaten	55
6.	Verplichtingen van degene die de inrichting drijft	57
6.1	Geadresseerde.....	57
6.2	Zorgplicht.....	58
6.3	Meldingsplicht.....	59
6.4	Gegevensverstrekking.....	62
6.5	Zelfincriminatie door melding.....	63
6.6	Geen meldingsplicht in de vergunning	66
6.7	Resultaten	69

7.	Omgang met ongewone voorvallen door bedrijven.....	71
7.1	Inleiding	71
7.2	Omgang met ongewone voorvallen door bedrijven	73
7.3	Naleving van wettelijke verplichtingen door bedrijven	77
7.4	Resultaten.....	79
8.	Taken van het bevoegd gezag.....	81
8.1	Doormelden	81
8.2	Nazorg	81
8.3	Bevoegdheden tot optreden	85
8.4	Handhaving.....	94
8.5	Samenhang van bevoegdheden.....	100
8.6	Resultaten.....	102
9.	Omgang met ongewone voorvallen door bevoegde instanties	103
9.1	Inleiding	103
9.2	Omgang met ongewone voorvallen door het bevoegd gezag	104
9.3	Uitvoeringsniveau bij bevoegde gezag	110
9.4	Overige betrokkenen bij de uitvoeringspraktijk	114
9.5	Uitvoering van de (wettelijke) taken door bevoegde instanties.....	115
10.	Aanbevelingen	125
10.1	Algemeen.....	125
10.2	Aanbevelingen ter verbetering van de wetgeving	127
10.3	Aanbevelingen ter versterking van de uitvoeringspraktijk.....	131

Bijlagen:

Bijlage 1	Respondenten empirisch onderzoek	i
Bijlage 2	Hoofdstuk 17 Wet milieubeheer.....	iii
Bijlage 3	Relevante bepalingen uit de Wet inzake luchtverontreiniging	vii
Bijlage 4	Relevante bepalingen uit de Wet bodembescherming	xi
Bijlage 5	Relevante bepalingen uit de Wet verontreiniging oppervlakte- Wateren	xv
Bijlage 6	Relevante bepalingen uit de Wet op de waterhuishouding.....	xvii
Bijlage 7	Relevante bepalingen uit de Kernenergiewet	xxi
Bijlage 8	Relevante bepalingen uit de Wet milieugevaarlijke stoffen.....	xxix
Bijlage 9	Artikel 1, lid 2 sub c Seveso-I-Richtlijn.....	xxxix
Bijlage 10	Schema van bevoegdheden	xxxiii
Bijlage 11	Beschikbaar gestelde provinciale registraties betreffende aard en omvang ongewone voorvallen	xxxvii
Bijlage 12	Literatuurlijst voor de evaluatie van hoofdstuk 17 van de Wet milieubeheer, de regeling voor ongewone voorvallen	xli

Gebruikte afkortingen

AB	-	Nederlandse Jurisprudentie Administratiefrechtelijke beslissingen
ABRvS	-	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
AMvB	-	Algemene maatregel van bestuur
Arob	-	Administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen
AVR	-	Afvalverwerking regio Rijnmond
Avv	-	Algemeen verbindend voorschrift
Awb	-	Algemene wet bestuursrecht
Brzo 1988	-	Besluit risico's zware ongevallen
Brzo 1999	-	Besluit risico's zware ongevallen 1999
B&W	-	College van burgemeester en wethouders
CdK	-	Commissaris van de Koning
CIN	-	Centraal Informatie Nummer
CRvB	-	Centrale Raad van Beroep
DCMR	-	Dienst Centraal Milieu Rijnmond
DECOMP	-	(voormalige) decentralisatie provinciale Wm-inrichtingen naar gemeentelijk bevoegd gezag (provincie Overijssel)
ECWM	-	Evaluatiecommissie Wet milieubeheer
EHRM	-	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EV	-	Externe Veiligheid
EVRM	-	Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden
EZ	-	Economische Zaken
Gem.w	-	Gemeentewet
GS	-	College van Gedeputeerde Staten
HvJ EG	-	Hof van Justitie van de Europese Gemeenschap
Infomil	-	Informatiecentrum Milieu
Ivb	-	Inrichtingen- en vergunningenbesluit Wet milieubeheer
IVBPR	-	Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten
JB	-	Jurisprudentie bestuursrecht
Kew	-	Kernenergiewet
KG	-	Kort Geding
Kga	-	Klein gevaarlijk afval
LNV	-	Landbouw Natuurbeheer en Visserij
MDRE	-	milieudienst regio Eindhoven
M&R	-	Milieu en Recht
MvT	-	Memorie van toelichting
NIBRA	-	Nederlands Instituut voor Brandweer en Rampenbestrijding
OM	-	Openbaar ministerie
OvJ	-	Officier van justitie
Pb.	-	Publicatieblad van de Europese Gemeenschap
PG	-	Parlementaire geschiedenis
PMK	-	Politie meldkamer

Stcrt.	-	Staatscourant
Sr	-	Wetboek van Strafrecht
SRE	-	Samenwerkingsverband regio Eindhoven
Stb.	-	Staatsblad
Sv	-	Wetboek van Strafvordering
SZW	-	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
VROM	-	Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieuhygiëne
V&W	-	Verkeer en Waterstaat
VRV	-	(motie) Van Rijn-Vellekoop
Vvgb	-	Verklaring van geen bedenkingen
VWS	-	Volksgezondheid Welzijn en Sport
Vz.	-	Voorzitter of voorzieningenrechter
Wabm	-	Wet algemene bepalingen milieuhygiëne
Wbb	-	Wet bodembescherming
Wed	-	Wet op de economische delicten
Wlv	-	Wet inzake de luchtverontreiniging
Wm	-	Wet milieubeheer
Wms	-	Wet milieugevaarlijke stoffen
Wrzo	-	Wet rampen en zware ongevallen
Wvo	-	Wet verontreiniging oppervlaktewateren
Wwh	-	Wet op de waterhuishouding

Leeswijzer

In dit rapport wordt verslag gedaan van een evaluerend onderzoek naar hoofdstuk 17 van de Wet milieubeheer, beter bekend als de ongewone voorvallenregeling Wm. Het onderzoek had een juridische en empirische component.

In hoofdstuk 1 is de onderzoeksopzet beschreven inclusief de onderzoeksvragen. Vervolgens worden in hoofdstuk 2 eerst de wordingsgeschiedenis en het juridisch kader van hoofdstuk 17 Wm geschetst. De behandeling van de onderzoeksvragen komt aan bod in de daarop volgende hoofdstukken 3 tot en met 9. Elk hoofdstuk wordt afgesloten met een (samenvattende) bespreking van de onderzoeksresultaten.

Hoofdstuk 3 omvat een juridische verkenning en analyse van het begrip 'ongewoon voorval', hetgeen in hoofdstuk 4 wordt gevolgd door een inventarisatie en evaluatie van de bekendheid met en de betekenis van het begrip 'ongewoon voorval' in de uitvoeringspraktijk. Hoofdstuk 5 schetst vervolgens een beeld van het aantal en de aard van de ongewone voorvallen die zich in de praktijk bij benadering voordoen, onderscheiden naar diverse categorieën bevoegde instanties.

Hoofdstuk 6 richt zich op de wettelijke verplichtingen voor degenen die een inrichting drijven ten aanzien van de omgang met ongewone voorvallen.

Hoofdstuk 7 geeft een beeld van de praktijk dienaangaande.

Hoofdstuk 8 en 9 behandelen dezelfde materie als hoofdstuk 6 en 7, maar nu ten aanzien van de taken van de bevoegde instanties.

Het rapport wordt afgesloten met hoofdstuk 10 waarin de aanbevelingen zijn opgenomen, onderscheiden naar aanbevelingen ter verbetering van de wetgeving en aanbevelingen ter versterking van de uitvoeringspraktijk.

Lezers die er behoefte aan hebben aan snel kennis nemen van de inhoud van de rapportage wordt aangeraden zich, na lezing van de hoofdstukken 1 en 2, te beperken tot de paragraaf 'resultaten' van de hoofdstukken 3 tot 9, en vervolgens kennis te nemen van hoofdstuk 10.

1. Opzet onderzoek

1.1 Aanleiding onderzoek

In haar Werkplan 2002-2003 kondigt de Evaluatiecommissie Wet milieubeheer ("ECWM") het voornemen aan om hoofdstuk 17 van de Wet milieubeheer ('Maatregelen in bijzondere omstandigheden') aan een nader onderzoek te onderwerpen. Naast het gegeven dat dit hoofdstuk niet eerder is geëvalueerd, vormen signalen dat het hoofdstuk in de praktijk voor veel onduidelijkheid en uitvoeringsproblemen zorgt, aanleiding tot evaluatie.

NovioConsult heeft van de ECWM opdracht gekregen tot het uitvoeren van een juridisch en empirisch onderzoek naar hoofdstuk 17 Wet milieubeheer. Het onderzoek wordt uitgevoerd in samenwerking met de Leerstoelgroep Recht en Bestuur van Wageningen Universiteit.

Het onderzoek heeft tot doel om, door middel van te verkrijgen inzicht in de betekenis, de toepassing en de (eventuele) juridische en praktische tekortkomingen van hoofdstuk 17 van de Wet milieubeheer, te komen tot aanbevelingen aan de Evaluatiecommissie Wet milieubeheer omtrent (eventueel) noodzakelijke aanpassing van hoofdstuk 17 Wm (en mogelijk andere milieuregelgeving). Deze (eventuele) aanpassing heeft tot doel te komen tot een effectieve en uitvoerbare "ongewone voorvallenregeling" in het belang van de bescherming van het milieu.

1.2 Object van onderzoek

Hoofdstuk 17 Wm biedt een vangnetregeling die bevoegde instanties in staat stelt de vinger aan de pols te houden wanneer zich bijzondere omstandigheden voordoen binnen inrichtingen ('ongewone voorvallen') en vervolgens, indien nodig, maatregelen te treffen en/of de vergunning aan te passen. Het hoofdstuk is, kort gezegd, van toepassing op alle gebeurtenissen binnen Wm-inrichtingen met (mogelijke) nadelige gevolgen voor het milieu die niet zijn voorzien dan wel die niet goed zijn geregeld in de algemene regels of de vergunningvoorschriften.

1.3 Onderzoeksvragen

De ECWM formuleert twee hoofdvragen:

1. Is het juridisch instrumentarium van hoofdstuk 17 Wm toereikend dan wel een obstakel om het milieu adequaat te kunnen beschermen tegen (dreigende) nadelige gevolgen van een ongewoon voorval voor het milieu?

2. Zou de huidige regeling in hoofdstuk 17 Wm moeten worden gewijzigd of aangevuld teneinde dit hoofdstuk beter aan zijn doelstelling te kunnen laten beantwoorden?

Om de betekenis en het functioneren van dit hoofdstuk in de dagelijkse praktijk in beeld te brengen moeten onderstaande onderzoeksvragen worden beantwoord.

Onderzoeksvragen gedetailleerd:

- a. Wat moet worden verstaan onder 'ongewoon voorval'?
- b. Hoeveel ongewone voorvallen doen zich (bij benadering) voor en wat is de aard van deze voorvallen?
- c. Bij welk type inrichtingen respectievelijk in welke situaties (artikel 17.4) komen ongewone voorvallen met een zekere regelmaat voor?
- d. Hoe wordt in de praktijk met ongewone voorvallen omgegaan door degene die de inrichting drijft?
- e. Hoe wordt in de praktijk door het bevoegd gezag met ongewone voorvallen omgegaan?
- f. Kunnen bedrijven en overheid uit de voeten met de huidige regeling in hoofdstuk 17? In hoeverre eventueel niet en waarom niet? Geeft de regeling voldoende duidelijkheid wat betreft de onderscheiden verantwoordelijkheden? Is er behoefte aan meer en/of andere bevoegdheden ter zake? Geeft de regeling een voldoende duidelijke en complete handelingsinstructie? Kunnen de in het kader van hoofdstuk 17 geldende dan wel door het bevoegd gezag opgelegde verplichtingen adequaat worden gehandhaafd?
- g. Hoe verhoudt hoofdstuk 17 zich tot andere regelingen inzake ongewone voorvallen zoals de Wet Bodembescherming, het Besluit risico's zware ongevallen 1999 en de rampenwetgeving? Zijn er fricties (overlap, tegenstrijdigheden) of onduidelijkheden? Zijn de diverse regelingen optimaal op elkaar afgestemd? Zo nee, wat dient dan hoe te worden gewijzigd?
- h. Hoe verhouden de bevoegdheden en verplichtingen ingevolge de regeling inzake ongewone voorvallen zich tot de bevoegdheden en verplichtingen ingevolge de handhavingsbepalingen?

In het onderzoek zijn aanvullend de onderstaande vragen meegenomen:

- i. Hoe verhoudt hoofdstuk 17 zich tot andere noodbevoegdheden zoals de bevoegdheid van de burgemeester op basis van de artikelen 175 en 176 van de Gemeentewet om op te treden bij rampen?
- j. Hoe verhoudt hoofdstuk 17 zich tot regelgeving van de Europese Unie en tot verplichtingen die kunnen voortvloeien uit ander internationaal recht?

1.4 Onderzoeksverantwoording

Algemeen

Om de onderzoeksvragen goed te beantwoorden is zowel een juridisch-theoretische analyse en beoordeling (juridisch expertoordeel) als een analyse van

de uitvoeringspraktijk en een praktijkoordeel over het instrumentarium en de praktische toepasbaarheid uitgevoerd.

Het onderstaande kader geeft schematisch en kernachtig het evaluatiekader weer en plaats de beide onderzoeksbenaderingen in perspectief. Wat betreft de onderzoeksvragen kan in grote lijnen worden gesteld dat vraag a en de vragen g tot en met j vooral vanuit een juridisch expertoordeel zijn behandeld. De empirische invalshoek is vooral toegepast op de onderzoeksvragen a tot en met f. In de aanpak is steeds gestreefd naar een integrale benadering van alle onderzoeksvragen. Onderstaand onderscheid dient ter verduidelijking van de verschillende accenten zoals die in de beantwoording van de diverse onderzoeksvragen is gelegd.

	Expertoordeel	Praktijkoordeel
Kwaliteit juridisch instrumentarium	analyse en beoordeling van het juridisch instrumentarium vanuit juridisch-theoretisch perspectief	analyse en beoordeling van het juridisch instrumentarium vanuit handelingsperspectief (praktijk)
Kwaliteit uitvoeringspraktijk (inclusief kwantitatieve aspecten)	onafhankelijke expert-analyse en beoordeling van de huidige uitvoeringspraktijk (adequaat uitvoeringsniveau?)	praktijkoordeel over de huidige uitvoeringspraktijk (wat vindt de uitvoeringspraktijk er zelf van?)
Totaaloordeel effectiviteit instrumentarium + uitvoeringspraktijk	draagt de omgang met ongewone voorvallen effectief bij aan bescherming van het milieu?	draagt de omgang met ongewone voorvallen effectief bij aan bescherming van het milieu?

Het onderzoek is uitgevoerd door een interdisciplinair samengesteld projectteam bestaande uit onderzoekers met een juridisch-wetenschappelijke en theoretische expertise en onderzoekers met een sociaal-maatschappelijke en bestuurskundige achtergrond en een op de uitvoeringspraktijk van overheden en bedrijfsleven gerichte ervaring en kennis. In deze samenwerking is getracht deze disciplines te verenigen, maar tegelijkertijd is niet getracht om de verschillende taal die beide disciplines kennen te integreren. Dit leidt ertoe dat in dit rapport de verschillende invalshoeken herkenbaar zijn gebleven, onder meer door lichte verschillen in de stijl van rapportage. De resultaten van het onderzoek zijn door alle onderzoekers gezamenlijk geanalyseerd, hetgeen heeft geresulteerd in een afsluitend hoofdstuk met aanbevelingen over de toekomst van hoofdstuk 17 Wet milieubeheer. Dit geldt ook voor de tussentijds getrokken conclusies betreffende keuzes die gedurende het onderzoek, mede na bespreking in de begeleidingscommissie, zijn gemaakt.

Het eindrapport

In dit eindrapport is de tocht van gescheiden onderzoek en integrale analyse en conclusies terug te vinden. Zo volgt op de presentatie van de wettelijke regeling, haar plaats in de Wet milieubeheer, in het overige milieurecht en in het juridisch kader van de preventie van rampen en ongelukken, de weergave van de bekendheid van het centrale begrip ongewoon voorval in de praktijk van degenen die een inrichting beheren. De juridische studie van wat de wet en het recht verwachten of verlangen van degene die een inrichting drijft waar zich een ongewoon voorval heeft voorgedaan, wordt gevolgd door de empirische studie van hoe bedrijven omgaan met de regeling voor ongewone voorvallen. Ook de verwachtingen en verplichtingen van de diverse overheden die een rol kunnen/moeten spelen, wordt gevolgd door een inventarisatie van de ervaringen van deze overheden.

De integratie van de juridische en de empirische benadering gaat verder dan het na elkaar rapporteren van de eigen benadering van het gemeenschappelijke object van onderzoek, door de confrontatie van de juridische eisen en mogelijkheden met de gevonden praktijken en door een gezamenlijke interpretatie van de praktijk van de regeling voor ongewone voorvallen. Deze interpretatie mondt uit in de rapportage van wat de feitelijke situatie op dit moment is en welke veranderingen in de regelgeving en of de praktijk rond ongewone voorvallen denkbaar zijn. Aangegeven wordt welke eisen iedere mogelijkheid stelt aan de wetgever, bestuur en bedrijven.

Opmerking: waar in deze rapportage concrete voorbeelden van instanties genoemd zijn, hebben deze louter een illustratieve functie. Het onderzoek heeft niet tot doel het functioneren van specifieke instanties - al dan niet in specifieke cases - te beoordelen. Voorzover dergelijke oordelen aan de orde zijn, dienen deze dus opgevat te worden als voorbeelden van hoe in Nederland met de ongewone voorvallenregeling wordt omgegaan en niet als typering van het functioneren van de betreffende instantie.

Juridisch onderzoek

Het juridische deel van het onderzoek richt zich in eerste instantie op wetgeving en jurisprudentie die voor het onderwerp van belang zijn. De analyse van deze wetsartikelen wordt geplaatst in het licht van de bedoelingen van de wetgever, zoals die blijken uit de totstandkomingsgeschiedenis van dit deel van de wet, de plaats van deze regeling in het geheel van de bepalingen van de Wet milieubeheer, de overige milieuwetgeving, de overige wetgeving met betrekking tot ongelukken en rampen. Ook is het Europees rechtelijk kader, dat (mede) de aanleiding heeft gegeven voor het uitbrengen van deze wetgeving, expliciet in ogenschouw genomen.

Empirisch onderzoek

In het empirisch deel zijn de antwoorden op de onderzoeksvragen verkregen door:

- het voeren van een groot aantal gesprekken met respondenten vanuit het bevoegd gezag (overheden), de rechterlijke macht c.a. en het bedrijfsleven. Deze gesprekken hadden deels het karakter van vis-à-vis gesprekken en deels

ging het om uitgebreide telefonische interviews geflankeerd door mail- en documentverkeer;

Hoofdstuk 17 Wm kent een aantal wettelijke verplichtingen rond ongewone voorvallen die zich richten op de volgende keten:

1. de Wm-inrichting waar zich een ongewoon voorval voordoet
2. het Wm-bevoegde bestuursorgaan voor die inrichting
3. overige bevoegde instanties (burgemeesters van de betrokken gemeenten, de inspecteur, de commissarissen van de koningin, GS van de betrokken provincie in geval van bodemverontreiniging, andere direct belanghebbende bestuursorganen of overheidsdiensten)
4. de rechterlijke macht in geval van sanctionering bij overtreding van de bepalingen uit hoofdstuk 17 Wm

- het analyseren van een steekproef van de beschikbare registraties over ongewone voorvallen bij de overheden;
- het analyseren van een beperkt aantal cases;
- het uitvoeren van literatuurstudie.

Het zwaartepunt in het empirisch onderzoek heeft gelegen bij de consultatie van bij de uitvoering van hoofdstuk 17 betrokken instanties. Hiertoe is een groot aantal instanties benaderd. In bijlage 1 zijn de respondenten opgenomen.

bij de consultatie is betrokkenen niet alleen gevraagd naar de eigen uitvoeringspraktijk maar ook naar hun beeld van de algehele uitvoeringspraktijk c.q. de praktijk bij de andere schakels en actoren in de keten.

Het empirisch onderzoek heeft voor een aantal vragen slechts een indicatieve beantwoording opgeleverd. Dit geldt met name voor de vragen b en c. Op voorhand was duidelijk dat, ten gevolge van gebrekkige registraties, geen compleet beeld zou kunnen worden gevormd van alle ongewone voorvallen die in de praktijk als zodanig worden onderkend. Wat betreft de vragen over de omvang en het type ongewone voorvallen (onderzoeksvragen b en c) is vooraf reeds vermoed dat - door de vermoedelijk relatieve onbekendheid met het begrip 'ongewoon voorval', de verschillende mogelijke interpretaties en de grote onderlinge verschillen tussen bevoegde instanties voor wat betreft de aandacht voor een goede implementatie van het hoofdstuk in de praktijk - een sluitend cijfermatig beeld niet te verkrijgen zou zijn. Het onderzoek zelf heeft daar nog diverse andere argumenten, zoals een gebrekkige implementatie en verschillen in de interpretatie van hoofdstuk 17, aan toegevoegd. Derhalve is niet gestreefd naar een compleet kwantitatief beeld. Er is vooral gevraagd naar feiten, inzichten, beelden en indrukken vanuit de dagelijkse praktijk, al dan niet ondersteund met beschikbaar cijfermateriaal. Verkregen feiten en indrukken zijn in de diverse gesprekken steeds opnieuw voorgelegd en geverifieerd.

Ook voor de andere vragen geldt dat hoewel het onderzoek redelijk omvangrijk is geweest steeds beperkte steekproeven zijn genomen van het grote aantal te onderscheiden instanties dat bij de uitvoering van hoofdstuk 17 Wm een rol

speelt. Daardoor kan niet geheel worden uitgesloten dat het beeld dat van de uitvoeringspraktijk wordt geschetst afwijkt van het beeld dat een specifieke organisatie (die niet in het onderzoek is betrokken) over zichzelf heeft. Omdat feiten en indrukken zoals verkregen uit de consultatie van partijen steeds opnieuw zijn voorgelegd en ook is gevraagd naar het algehele beeld betreffende de uitvoeringspraktijk zijn wij er desondanks van overtuigd dat een betrouwbaar en reëel beeld van de uitvoeringspraktijk wordt gepresenteerd.

Deze rapportage geeft derhalve een generaliserend beeld van de empirie op onderdelen ondersteund door cijfer- en ander feitenmateriaal. Daarbij is de rapportage primair opgebouwd rond de empirische onderzoeksvragen a tot en met e.

2. Maatregelen in bijzondere omstandigheden, hoofdstuk 17 Wm; het juridisch kader

Hoofdstuk 17 van de Wet milieubeheer maakt deel uit van het in Nederland geldende recht inzake het voorkomen en bestrijden van (bedrijfs)ongevallen met externe gevolgen. Dit recht is gegroeid uit twee wortels:

- nationaal Nederlands recht;
- internationale recht, in het bijzonder recht van de Europese Gemeenschap.

De toepasselijke Nederlandse wetgeving omvat de Arbeidsomstandighedenwet, de Wet rampen en zware ongevallen en verschillende milieuwetten waaronder de Wet milieubeheer. Elk van deze wetten is voorzien van een eigen stelsel van nadere, lagere, regelgeving.

Dit hoofdstuk gaat achtereenvolgens in op:

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">• het historisch kader: aanleiding en achtergrond voor de Nederlandse regeling in hoofdstuk 17 Wet milieubeheer;• het hoofdstuk 17 Wet milieubeheer zelf. |
|--|

2.1 Historische context

2.1.1 Wet inzake de luchtverontreiniging

De eerste Nederlandse wet die voorzag in optreden bij ongewone voorvallen met gevaar voor het milieu, is de Wet inzake de luchtverontreiniging (Wet van 26 november 1970, Stb. 1970, 530). Nederlandse wetgeving op dit punt is ouder dan de wetgeving van de Europese Gemeenschap. De huidige Nederlandse wetgeving is echter niet meer alleen een voortzetting van de nationale traditie, maar in hoofdzaak een uitwerking van het toepasselijke Europese recht.

2.1.2 Van Wabm naar Wm

De Wet milieubeheer kent een atypische ontstaansgeschiedenis: de wet is tot stand gekomen door ombouw en uitbouw van de oudere Wet algemene bepalingen milieuhygiëne (Wabm). In de loop van de tijd zijn verschillende nieuwe onderwerpen in nieuwe hoofdstukken aan de Wabm toegevoegd, die ieder hun eigen Kamerbehandeling hebben gehad. Bij de behandeling van het Nationaal Milieubeleids Plan-plus is besloten de oudere Wet algemene bepalingen milieuhygiëne een nieuwe naam te geven, die beter past bij de nieuwe inhoud: de Wet milieubeheer. Daarbij werden de onderwerpen in kaart gebracht die

uiteindelijk een plaats zouden kunnen krijgen in de nieuwe wet en werd voor die onderwerpen een nieuwe indeling van de wet opgezet. Het wetsontwerp 21 087 diende onder andere om uitvoering te geven aan de naamswijziging, tevens werden daarin nadere bepalingen opgenomen over vergunningverlening.

Tijdens de behandeling van dit wetsontwerp werd op 24 juli 1990 een Nota van wijziging bij de Kamer ingediend. Die nota bevatte, onder meer, een voorstel voor het opnemen van een hoofdstuk 6B, 'Maatregelen in bijzondere omstandigheden' van, toen nog, de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne, later hoofdstuk 17 Wet milieubeheer.

De toelichting bij de Nota van wijziging was uiterst summier. Het navolgende is alles wat op dit punt wordt opgemerkt:¹

"De nieuwe artikelen 61an tot en met 61ap strekken ertoe verdere uitvoering te geven aan Richtlijn 82/501/EEG (PbEG 1982, L 230) inzake de risico's van zware ongevallen bij bepaalde industriële activiteiten, de zogenaamde Post-Seveso-richtlijn. Deze richtlijn is reeds voor het grootste deel omgezet in het Besluit risico's zware ongevallen (Stb. 1988, 432). Daarnaast sluit het bepaalde in de artikelen 61an tot en met 61ap aan bij de afspraken die in het kader van het post-Sandoz² overleg zijn gemaakt. Deze wijziging hangt samen met toezeggingen, gedaan aan de Europese Commissie, om zowel de meldingsplicht als de verplichting bepaalde gegevens over te leggen, zoals opgenomen in artikel 10 van de richtlijn, uit te breiden tot alle inrichtingen.

Aan de in de richtlijn opgenomen meldingsplicht is voor verschillende categorieën inrichtingen voldaan in de verschillende besluiten op grond van artikel 2a Hinderwet. De Wet bodembescherming (Stb. 1986, 374) en de Wet inzake de luchtverontreiniging (Stb. 1970, 580) kennen eveneens een meldingsplicht. De bepalingen die de meldingsplicht bevatten zullen komen te vervallen, dan wel worden aangepast. De meldingsplicht, zoals die nu is opgenomen in het Besluit risico's zware ongevallen, geldt alleen voor inrichtingen die onder dit besluit vallen.

Behalve harmonisatie en integratie van de meldingsplicht wordt met dit hoofdstuk ook uitvoering gegeven aan de verplichting uit artikel 10 van Richtlijn 82/501/EEG, dat degene die de inrichting drijft verplicht is indien zich een ongewoon voorval voordoet of heeft voorgedaan, bepaalde gegevens te overleggen. Deze gegevens kunnen worden gebruikt voor de preventie en beperking van de gevolgen van voorvallen in de toekomst, zowel ten aanzien van de betrokken inrichting als ten aanzien van andere vergelijkbare inrichtingen."

Het summiere karakter van deze toelichting van regeringswege bij de indiening van het voorstel bij de Tweede Kamer heeft zich voortgezet bij de behandeling in de Kamer zelf. Er is vrijwel geen woord besteed aan de positie van het ongewone voorval in de Wet milieubeheer.

¹ Kamerstukken II 1989/90, 21 087, nr. 7, p. 24.

² Spelling in origineel.

2.1.3 Communautaire achtergrond

Het eerste optreden van de EG-wetgever op het terrein van ongewone voorvallen c.q. maatregelen in bijzondere omstandigheden was een reactie op de dioxineramp die het Italiaanse Seveso trof. De Post-Seveso Richtlijn 82/501/EEG (PbEG 1982, L 230) had tot doel zware ongevallen die kunnen worden veroorzaakt door bepaalde industriële activiteiten te voorkomen en de gevolgen van dergelijke ongevallen voor mens en milieu te beperken. De eerste Seveso-richtlijn is inmiddels vervangen door de Seveso II richtlijn 96/82, Pb 1997 L10/13, die de nadruk legt op ongevallen waar gevaarlijke stoffen bij betrokken zijn.³

In de hierboven geciteerde toelichting geeft de regering niet meer aan dan dat zij met het voorstel betreffende hoofdstuk 6B van de Wabm, het huidige hoofdstuk 17 Wm, het doel had verdere uitvoering te geven aan de Post-Seveso richtlijn, tegenwoordig na de inwerkingtreding van de tweede Seveso richtlijn ook Seveso I richtlijn genoemd.

De Europese Commissie had de Nederlandse regering al laten weten dat deze richtlijn naar haar mening nog niet volledig in het Nederlandse recht was verwerkt. De Nederlandse regering was van mening dat Nederland de Seveso I richtlijn reeds voor het grootste deel had omgezet in Nederlands recht door het vaststellen van het Besluit risico's zware ongevallen (Stb. 1988, 432). De Europese Commissie vond in de Nederlandse regelgeving onvoldoende waarborgen voor een juiste toepassing van Europees recht, met name waar het de meldingsplicht betrof.

Het verschil van mening met de Nederlandse regering bracht de Europese Commissie ertoe een procedure in te leiden bij het Hof van Justitie⁴.

De Nederlandse regering heeft met de Europese Commissie verschillende contacten gehad over de uitwerking van de Post-Seveso richtlijn. Uiteindelijk heeft de Nederlandse regering zich neergelegd bij de opvatting van de Europese Commissie, dat de Nederlandse wetgeving niet voldeed aan de eisen die gesteld worden aan de omzetting van de Richtlijn in nationaal recht. De oplossingen die de Nederlandse regering aandroeg waren verschillend, er is ook gebruik gemaakt van verschillende instrumenten. Voor de Nederlandse regering lag de hoofduitvoering van de Richtlijn in het Besluit risico's zware ongevallen. Buiten

³ Op 10 december 2001 heeft de Europese Commissie – mede naar aanleiding van de vuurwerkramp in Enschedé – een voorstel ingediend tot wijziging van de Seveso-II-Richtlijn. (2001/0257(COD)). Dit voorstel heeft geen gevolgen voor hoofdstuk 17 Wm en blijft daarom verder onbesproken.

⁴ Zie HvJ EG 20 mei 1992 in zaak 190/90 van de Europese Commissie tegen Nederland.

het milieurecht ligt een belangrijk deel van de uitvoeringswetgeving in de Wet rampen en zware ongevallen en de Arbeidsomstandighedenwet.

De uitwerking op milieugebied heeft thans plaats gevonden door de Wet milieubeheer aan te vullen met hoofdstuk 17.

2.1.4 Post-Seveso en het Besluit risico's en zware ongevallen

Post-Seveso Richtlijn II

Met ingang van 3 februari 1997 is de Seveso I richtlijn vervangen door de Seveso II richtlijn.⁵

De Seveso II richtlijn schrijft in artikel 9 een veiligheidsplan voor. In aanvulling daarop verplicht artikel 11 tot het opstellen van twee noodplannen. De Richtlijn legt de lidstaten de plicht op er voor te zorgen dat de exploitant van de inrichting een intern noodplan opstelt. De exploitant moet voor het opstellen van het noodplan het personeel raadplegen. De lidstaat heeft er tevens voor te zorgen dat een overheidsorgaan een extern noodplan opstelt, waarin de buiten de inrichting te nemen maatregelen worden vermeld. De overheidsinstantie moet er voor zorgen dat de bevolking over het concept externe noodplan wordt geraadpleegd.

Beide noodplannen dienen de volgende doelen:

- voorvallen in te dammen en te beheersen om de gevolgen ervan zo gering mogelijk te doen zijn en de schade aan mens, milieu en goederen te beperken;
- maatregelen ten uitvoer te leggen voor de bescherming van mens en milieu tegen de gevolgen van zware ongevallen;
- aan de bevolking en de betrokken diensten of autoriteiten in dat gebied relevante informatie te verstrekken;
- na een zwaar ongeval voor herstel en schoonmaak van het milieu te zorgen.

De lidstaten moeten een systeem invoeren waardoor wordt gewaarborgd dat de noodplannen onverwijld door de exploitant, of in voorkomend geval, de daartoe aangewezen bevoegde autoriteit worden uitgevoerd, wanneer:

- zich een zwaar ongeval voordoet, of
- zich een onbeheersbare gebeurtenis van zodanige aard voordoet dat redelijkerwijs mag worden aangenomen dat zij tot een zwaar ongeval leidt.

De regering heeft ervoor gekozen de aanpassing van de Nederlandse regelgeving aan de Seveso II richtlijn in hoofdzaak plaats te laten vinden door wijziging van het Besluit risico's zware ongevallen.⁶

⁵ Zie voor de ruimtelijke implicaties van deze Richtlijn, A.A. Freriks e.a. De invloed van het Europees recht op het ruimtelijk bestuursrecht, preadviezen voor de Vereniging voor Bouwrecht, Deventer 2002.

⁶ Kamerstukken II 1997/98 25 972, nr. 3.

Daartoe is vastgesteld het Besluit risico's zware ongevallen 1999 (Brzo 1999).

Het Besluit risico zware ongevallen

Het Brzo 1999 is onder andere gebaseerd op de Wet milieubeheer en de Wet rampen en zware ongevallen. Het Brzo 1999 heeft tot doel het risico van grote ongevallen met gevaarlijke stoffen bij bedrijven zo klein mogelijk te maken. Dat gebeurt enerzijds door de kans dat dergelijke ongevallen plaatsvinden te verkleinen (preventie), anderzijds door de gevolgen van een eventueel ongeval te beperken.

Gemeentelijke (als bevoegd gezag voor de Wrzo/Wm) en provinciale overheden (als bevoegd gezag voor de Wm), de regionale brandweren en de Arbeidsinspectie dienen inzicht te verwerven in de mogelijke risico's van ongevallen, toezicht uit te oefenen op bedrijven en de nodige activiteiten te ontplooiën om de gevolgen van een eventueel ongeval te beperken. Belangrijk is verder de verplichting dat de verschillende overheidsdiensten hun activiteiten op elkaar afstemmen (één-loket aanpak).

Het Brzo 1999 kent drempelwaarden met betrekking tot de aanwezige hoeveelheden gevaarlijke stoffen. Afhankelijk daarvan moet een bedrijf een preventiebeleid zware ongevallen ontwikkelen en vastleggen dan wel daarnaast nog een Veiligheidsrapport opstellen. Het bevoegd gezag krachtens de Wet milieubeheer neemt het Veiligheidsrapport in ontvangst en zorgt voor de verzending aan alle betrokken overheidsorganen. Bovendien stelt het bevoegd gezag de inspecteur bedoeld in de Wet milieubeheer en het bevoegd gezag krachtens de Wet verontreiniging oppervlaktewateren in de gelegenheid advies uit te brengen. Het bevoegd gezag krachtens de Wet milieubeheer bevordert de totstandkoming van een met de andere actoren afgestemd oordeel.

Als door het bedrijf onvoldoende maatregelen worden getroffen om zware ongevallen te voorkomen of de effecten ervan te beperken, moet het bedrijf geheel of gedeeltelijk worden stilgelegd.

Indien de preventieve maatregelen niet hebben kunnen voorkomen dat zich een ongewoon voorval voordoet waardoor nadelige gevolgen voor het milieu zijn ontstaan of dreigen te ontstaan, is hoofdstuk 17 Wm van toepassing.

2.2 Hoofdstuk 17 Wet milieubeheer

2.2.1 Algemeen

Hoofdstuk 17 van de Wet milieubeheer, dat speciaal geschreven is om ongevallen met gevolgen voor het milieu de baas te blijven of te worden, staat in wisselwerking met andere onderdelen van de wet die voor hetzelfde doel kunnen worden ingezet: zo kunnen bij de vergunningverlening op grond van artikel 8.1

Wm voorschriften worden gegeven ter voorkoming van dergelijke ongevallen en als voorbereiding om alert te kunnen handelen wanneer dergelijke ongelukken of rampen zich toch voordoen.

Ook de uitvoeringsregelgeving is van belang voor zover daarin voorschriften zijn opgenomen ter beteugeling van grote ongelukken. De belangrijkste zijn: het Besluit risico's zware ongevallen en het Inrichtingen- en vergunningbesluit milieubeheer.⁷

2.2.2 De regeling van hoofdstuk 17 Wm

Artikelen 17.1 tot en met 17.5

De regeling voor het ongewoon voorval in hoofdstuk 17 van de Wet milieubeheer heeft als titel: "Maatregelen in bijzondere omstandigheden". Deze term wordt verder in het hoofdstuk niet herhaald. Daar hanteert de wetgever uitsluitend de term "ongewoon voorval". Beide termen worden overigens in de wet niet gedefinieerd.

De regeling van hoofdstuk 17 heeft betrekking op een ongewoon voorval, dat zich heeft voorgedaan in een inrichting en dat nadelige gevolgen heeft voor het milieu. Hoofdstuk 17 omvat de artikelen 17.1 tot en met 17.5. Deze vijf artikelen zijn te onderscheiden in twee groepen: de artikelen 17.1 tot en met 17.3 bevatten de eigenlijke ongewone voorvallen regeling. Artikel 17.4 bevat een aparte regeling voor afvalstoffen die betrokken raken bij een ongewoon voorval. Artikel 17.5 geeft de minister van VROM de bevoegdheid in te grijpen wanneer artikel 17.4 naar zijn oordeel onvoldoende voortvarend wordt toegepast.

Artikel 17.5 is in werking getreden op 8 mei 2002.⁸ Met deze bepaling is nog geen relevante ervaring opgedaan. Zij blijft in deze evaluatie dan ook verder buiten beschouwing.

Voor de tekst van het complete hoofdstuk wordt verwezen naar bijlage 2.

Het hoofdstuk Maatregelen in bijzondere omstandigheden legt drie verplichtingen op de schouders van degene die de inrichting drijft. Het geeft de betrokken overheidsinstanties vier taken.

⁷ Zie artikel 5.4 Ivb en de nota van toelichting bij die bepaling.

⁸ Zie KB van 1 mei 2002, Stb. 206.

Plichten en taken

De drie plichten van degene die een inrichting drijft waar een ongewoon voorval zich heeft voorgedaan, zijn:

1. onmiddellijk maatregelen treffen (artikel 17.1 Wm);
2. zo spoedig mogelijk melden aan het bevoegd gezag (art. 17.2 lid 1);
3. gegevens verstrekken (art 17.2, lid 2).

De vier taken voor de overheidsautoriteiten zijn:

1. alle betrokken autoriteiten onverwijld op de hoogte stellen van een binnengekomen melding en van de gegevens die degene die de inrichting drijft verstrekt (artikel 17.3);
2. er op toezien dat de nodige gegevens worden verzameld (artikel 17.3, eerste zin);
3. zodat een analyse van het ongewoon voorval kan plaatsvinden en de oorzaken kunnen worden vastgesteld (artikel 17.3, eerste zin);
4. herhaling voorkomen door, zonodig, de vergunning te wijzigen, of aanbevelingen daartoe doen (artikel 17.3, tweede zin 4).

2.2.3 Reikwijdte Hoofdstuk 17

Reikwijdte beperkt tot een ongewoon voorval in de inrichting

De reikwijdte van hoofdstuk 17 Wm, althans van de artikelen 17.1, 17.2 en 17.3, is beperkt tot ongewone voorvallen die zich hebben voorgedaan *in een inrichting*.

Het begrip inrichting is gedefinieerd in artikel 1.1, vierde lid, Wm j^o het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer. Het begrip inrichting is gecompliceerd en genuanceerd. Korthedshalve wordt verwezen naar de overvloedige literatuur.

De vraag kan worden gesteld waarom de regeling van hoofdstuk 17 Wm is beperkt tot ongewone voorvallen die zich hebben voorgedaan in een inrichting en waarom niet is gekozen voor een ruimere reikwijdte. De parlementaire geschiedenis van hoofdstuk 17 geeft geen antwoord op deze vraag. Hoofdstuk 17 Wm dient mede ter implementatie van de EG-richtlijn inzake de risico's van zware ongevallen bij bepaalde industriële activiteiten (Seveso I). Voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wm heeft implementatie o.a. plaatsgevonden bij het Besluit risico's zware ongevallen⁹ (Brzo 1988¹⁰). Ook in dit Brzo 1988 is gekozen voor het begrip inrichting (daar nog in de zin van de Hinderwet). De toelichting bij het Brzo 1988 gaat *wel* in op de vraag waarom hiervoor is gekozen. Als

⁹ Stb. 1988, 432.

¹⁰ Strikt genomen behoort het jaartal niet tot de citeertitel. Wij hebben ervoor gekozen het te vermelden ter betere onderscheiding van het hierna genoemde Besluit risico's zware ongevallen 1999.

antwoord wordt gegeven dat de Seveso-I-richtlijn ziet op industriële activiteiten en dat de Nederlandse wetgeving dit begrip niet kent als afzonderlijke categorie. Aansluitend bij het systeem van de Hinderwet is daarom in plaats van 'industriële activiteiten' gekozen voor 'inrichting'. Blijkbaar is deze systeemkeuze automatisch getransplanteerd naar de Wet milieubeheer. Niet blijkt dat is overwogen de regeling uit te strekken tot ongewone voorvallen die zich buiten een inrichting hebben voorgedaan.

Reikwijdte buiten de inrichting

Opmerkelijk is dat de reikwijdte van artikel 17.4 Wm niet beperkt lijkt te zijn tot ongewone voorvallen die zich voordoen in een inrichting. Dit kan worden afgeleid uit de omstandigheid dat Gedeputeerde Staten worden aangewezen als het tot optreden bevoegde bestuursorgaan wanneer er geen bevoegd gezag is dat milieuvergunningen kan verlenen of aan wie moet worden gemeld. Deze situatie doet zich met name voor wanneer er geen sprake is van een inrichting. De enige toepassingsvoorwaarde die artikel 17.4 Wm naast het ongewone voorval stelt, is dat afvalstoffen ontstaan of aanwezig zijn.

Hoofdstuk 17 Wm ziet op ongewone voorvallen waardoor nadelige gevolgen voor het milieu zijn ontstaan of dreigen te ontstaan. In ABRS 18 juli 2000, AB 2001, 30 m.nt. FM is de vraag aan de orde gekomen of ook ten aanzien van deze gevolgen het vereiste geldt dat deze zich in de inrichting hebben voorgedaan. De Afdeling beantwoordt deze vraag ontkennend:

"Met betrekking tot de door appellante betwiste toepasselijkheid van art. 17.1 Wm op terreinen buiten de inrichting, merkt de Afdeling op dat uit de tekst van dat artikel niet valt af te leiden dat onder "gevolgen van die gebeurtenis" niet zouden zijn begrepen gevolgen die zich buiten de inrichting manifesteren of zich reeds voorgedaan hebben. Ook het specialiteitsbeginsel waarop appellante zich beroept noopt naar het oordeel van de Afdeling niet tot een andere uitleg van art. 17.1 Wm. Waar art. 8.11 lid 3 Wm zich richt op het voorkomen van nadelige gevolgen die veroorzaakt kunnen worden door (vergunde) aan de inrichting toe te rekenen activiteiten, heeft juist art. 17.1 Wm tot doel om in het geval van ongewone voorvallen de zich per definitie buiten de inrichting voordoende en ontstane nadelige gevolgen voor het milieu zo spoedig en zo veel mogelijk ongedaan te maken. Ook om die reden is er voor de door appellante voorgestane beperkte uitleg van de reikwijdte van art. 17.1 Wm geen grond. De in art. 17.1 bedoelde maatregelen kunnen zich dan ook uitstrekken tot terreinen van derden voorzover deze derden daarvoor niet de toestemming weigeren. De Afdeling is van oordeel dat verweerders in het onderhavige geval redelijkerwijs hebben mogen verlangen dat appellante maatregelen trof om de gevolgen van de asbestverontreiniging zoveel mogelijk ongedaan te maken. Nu appellante die maatregelen niet heeft getroffen, heeft zij in strijd met het in art. 17.1 Wm bepaalde gehandeld."

In dezelfde uitspraak heeft de Afdeling het standpunt van appellante van de hand gewezen dat er geen sprake kon zijn van een ongewoon voorval omdat de bepalingen in hoofdstuk 17 Wm alleen betrekking zouden hebben op de bedrijfsactiviteiten die gezamenlijk als "inrichting" worden aangemerkt. De door de brand verspreide asbest die zich in het dak van het garagebedrijf bevond, zou

geen verband hebben met de bedrijfsactiviteiten van de inrichting. De gevolgen van de brand zouden derhalve niet als een "ongewoon voorval" in de zin van artikel 17.1 Wm kunnen worden beschouwd.

De conclusie is dat artikel 17.1 Wm, in de interpretatie van de Afdeling, geen verband eist tussen de bedrijfsactiviteiten in de inrichting en de nadelige gevolgen voor het milieu. De (dreigende) nadelige gevolgen voor het milieu kunnen zich voordoen buiten de inrichting.

Er bestaat geen regeling voor ongewone voorvallen die zich specifiek voordoen buiten een inrichting. Er zijn wel sectorale regelingen die toegepast kunnen worden bij ongewone voorvallen met gevolgen voor bodem, water en lucht of die samenhangen met afvalstoffen, milieugevaarlijke stoffen of radioactieve stoffen. Het moge voor zich spreken dat er sprake is van een zekere overlap van deze regelingen met de eerste drie artikelen van hoofdstuk 17 Wm.

In 1995 deed Henny van Rij in het kader van de studie Beleidsgerichte Milieukunde aan de Katholieke Universiteit van Nijmegen een praktijkonderzoek naar de omgang met de ongewone voorvallenregeling in de Wet bodembescherming en de Wet milieubeheer. Uit de gegevens die dit onderzoek heeft opgeleverd kan worden afgeleid dat vaak niet uitdrukkelijk een keuze wordt gemaakt tussen Wm en Wbb als toegepast wettelijk kader of dat op beide tegelijk een beroep is gedaan. Voorts kwam naar voren dat soms voor ongewone voorvallen buiten een inrichting (dus ten onrechte) een beroep wordt gedaan op de Wm en dat er twijfelgevallen zijn zoals lekkage van een ondergrondse pijpleiding (formeel een inrichting) of gebeurtenissen in een inmiddels verlaten inrichting, met name bij gelegenheid van de afbraak van voormalige bedrijfspanden.

3. Het begrip ongewoon voorval vanuit juridisch perspectief

3.1 Het begon met een vertaalfout

3.1.1 Communautaire oorsprong

Wanneer is sprake van een ongewoon voorval in de zin van hoofdstuk 17 Wm? De parlementaire geschiedenis van hoofdstuk 17 geeft geen rechtstreeks antwoord op deze vraag. Desalniettemin levert de wordingsgeschiedenis aanknopingspunten op.

Als gezegd dient hoofdstuk 17 Wm mede ter implementatie van de EG-richtlijn inzake de risico's van zware ongevallen bij bepaalde industriële activiteiten (Seveso I). Voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wm heeft implementatie o.a. plaatsgevonden bij het Besluit risico's zware ongevallen (Stb. 1988, 432). De meldingsplicht van hoofdstuk 17 Wm, inclusief het begrip 'ongewoon voorval', lijkt overgenomen uit dit besluit.

Het Brzo 1988 verplichtte allereerst degene die een inrichting drijft waarin een gevaarlijke stof aanwezig is (zoals opgenomen in een bijlage bij het Brzo 1988), om eens per vijf jaar bij het bevoegd gezag een extern veiligheidsrapport in te dienen. Dit rapport diende onder andere een beschrijving en een risico-analyse te bevatten van ongewone voorvallen binnen de inrichting die binnen of buiten de inrichting gevaar kunnen opleveren.

Het Brzo 1988 bevatte voorts de meldingsverplichting. Degene die de inrichting drijft moet bij een ongewoon voorval waarvan een aanmerkelijk gevaar te duchten is voor de omgeving, terstond bij het bevoegd gezag en bij de burgemeester melding doen van het voorgevallene en van de genomen maatregelen.

De toelichting op het Brzo 1988 gebruikt het woord 'ongeval' als synoniem van 'ongewoon voorval'.¹¹

"Van een (...) ongewoon voorval is ten minste sprake als tengevolge van dit ongeval aanmerkelijk gevaar voor de gezondheid of het milieu, onduidbare hinder of ernstige schade te duchten is."
--

Elders spreekt de toelichting zelfs van zeer ernstige (levensbedreigende) situaties.

¹¹ Stb, 1988, 432, p. 25.

Als 'ongeval' wordt bedoeld, waarom is dat woord dan niet gekozen? Blijkens de toelichting op het Brzo 1988 is het begrip "ongewoon voorval" gekozen omdat dit aansluit bij de terminologie van de Seveso (I) richtlijn op dit punt (artikel 1, tweede lid, onder c).¹²

Voor de oorsprong van het begrip "ongewoon voorval" moeten we daarom terug naar deze Richtlijn. Het begrip blijkt daar te zijn gebruikt als onderdeel van de definitie van het begrip zwaar ongeval.

Artikel 1

1. Deze richtlijn betreft de preventie van zware ongevallen die kunnen worden veroorzaakt door bepaalde industriële activiteiten, alsmede de beperking van de gevolgen daarvan voor mens en milieu; zij beoogt met name de harmonisering van de ter zake door de Lid-Staten getroffen regelingen.
2. In de zin van deze richtlijn wordt verstaan onder: (...)
 - c) zwaar ongeval: een gebeurtenis, zoals zware emissie, brand of explosie, in verband met een ongewoon voorval bij een industriële activiteit, die een ernstig, onmiddellijk of later optredend, gevaar oplevert voor de mens binnen of buiten de inrichting en/of voor het milieu, en waarbij een of meer gevaarlijke stoffen betrokken zijn.

Bij vergelijking met de Duitse, Engelse en Franse tekst (zie bijlage 9), blijkt 'ongewoon voorval' een tamelijk armoedige vertaling te zijn. Het gaat daar om: 'eine unkontrollierte Entwicklung', 'uncontrolled developments', respectievelijk, 'un développement incontrôlé'; in alle gevallen gaat het derhalve om een onbeheerste gebeurtenis. Anders dan 'ongewoon' geeft dat begrip precies aan waar het bij een ongeluk om gaat.

3.1.2 Nationale oorsprong

Is het te verklaren dat de vertaler in de Nederlandse versie van de Seveso-I-Richtlijn heeft gekozen voor het begrip "ongewoon voorval"?

Wet inzake de luchtverontreiniging

Vermoedelijk heeft deze vertaler inspiratie geput uit de Wet inzake de luchtverontreiniging (van 26 november 1970). Deze wet bevat een hoofdstuk V 'Voorzieningen in het geval van bijzondere omstandigheden'. In dit hoofdstuk was (tot de inwerkingtreding van hoofdstuk 17 Wm) een artikel 42 opgenomen dat aan degene die de inrichting drijft de verplichting oplegde om: "indien ten gevolge van een ongewoon voorval dat zich in een inrichting heeft voorgedaan, de lucht zodanig is of dreigt te worden verontreinigd dat aanmerkelijk gevaar voor de gezondheid, onduidelbare hinder of ernstige schade te duchten is", onverwijld de daarvoor in aanmerking komende maatregelen te nemen om aan

¹² Stb, 1998, 432, p. 15.

die toestand een einde te maken en terstond van het voorgevallene en van de genomen maatregelen aangifte te doen bij de burgemeester.

De toelichting bij deze wet spreekt van 'bepaalde noodsituaties' en van 'een inrichting waar zich een incident heeft voorgedaan'.¹³

"Het meest voor de hand ligt dat een dergelijke situatie zou kunnen worden geschapen door een inrichting waar bijvoorbeeld bepaalde verplicht gestelde voorzieningen tegen de verwachtingen in duidelijk onvoldoende bescherming blijken te bieden, waar maatregelen tegen luchtverontreiniging zijn verwaarloosd of waar bepaalde onregelmatigheden of incidenten in het productieproces zijn voorgekomen."

"Artikel [42] bevat voorzieningen welke in grote trekken aansluiten aan de circulaire d.d. 1 december 1966, nr. 9565, van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Volksgezondheid aan de gemeentebesturen en provinciale besturen betreffende de meldingsplicht bedrijfsstoornissen.

In het eerste lid van dit artikel wordt de verplichting gesteld om in geval van een in een inrichting plaatsvindend incident onverwijld maatregelen te nemen om aan het gevaar een einde te maken. In het tweede en derde lid worden regelen gegeven met betrekking tot een daar gestelde plicht tot melding van het incident (...)."

Vermoedelijk heeft de Wet inzake luchtverontreiniging ook op het bureau gelegen van de ontwerpers van hoofdstuk 17 Wm. Een aanwijzing daarvoor vormt de titel van hoofdstuk 17 'Maatregelen in bijzondere omstandigheden'. Deze titel lijkt weinig voor de hand liggend nu het hoofdstuk alleen over ongewone voorvallen gaat. Zij komt echter wel overeen met die van hoofdstuk V van de Wet inzake luchtverontreiniging 'Voorzieningen in het geval van bijzondere omstandigheden'. In dat hoofdstuk is het ongewone voorval slechts één van de onderwerpen die werden geregeld. Blijkbaar is niet alleen de tekst van de bepaling, maar ook de titel van het hoofdstuk verhuisd naar de Wet milieubeheer.

Wet bodembescherming

Ook in de Wet bodembescherming kwam reeds voorafgaand aan de Wet milieubeheer het begrip 'ongewoon voorval' voor. Het is daarin bij nota van wijziging ingebracht.¹⁴ Ter toelichting wordt verwezen naar de Nota naar aanleiding van het eindverslag.¹⁵ Daar wordt opgemerkt:

"Voor wat betreft de verhouding tussen paragraaf 2 van hoofdstuk IV van het onderhavige wetsontwerp en de Interimwet bodemsanering zij het volgende opgemerkt. Zoals uit de parlementaire behandeling van het ontwerp van de Interimwet bodemsanering blijkt, is deze wet gericht op de sanering van gevallen van ernstige bodemverontreiniging die in het verleden zijn ontstaan. De regeling van paragraaf 2 van

¹³ Kamerstukken II 1968/69, 9816, nr. 3, p. 22 en p. 30.

¹⁴ Kamerstukken II 1984/85, 16 529, nr. 11.

¹⁵ Kamerstukken II 1984/85, 16 529, nr. 10, p. 24.

hoofdstuk IV van het onderhavige wetsontwerp ziet niet op in het verleden ontstane gevallen van bodemverontreiniging, maar op ongewone voorvallen, bij voorbeeld het scheuren van een leiding of het lek raken van een tank, ten gevolge waarvan de bodem ernstig is of dreigt te worden verontreinigd of aangetast. De artikelen 20-24 bevatten een aantal bevoegdheden om daartegen adequaat op te treden. Door het tijdig treffen van maatregelen kan immers – en tegen de minste kosten – voorkomen worden dat een situatie ontstaat die ernstig gevaar oplevert voor de volksgezondheid of het milieu. Deze maatregelen kunnen betrekking hebben op zowel het wegnemen van de oorzaak van de verontreiniging of aantasting als het zoveel mogelijk beperken of ongedaan maken van de verontreiniging, de aantasting of de gevolgen daarvan.”

Besluit risico zware ongevallen

Het ziet ernaar uit dat het begrip “ongewoon voorval” al in de Wet inzake de luchtverontreiniging een iets ruimere betekenis had dan in de Richtlijn waarin het terecht is gekomen. Aanwijzingen daarvoor vormen de verwijzingen in de toelichting naar ‘onregelmatigheden in het productieproces’ en ‘bedrijfsstoornissen’. Dit zijn toch ruimere begrippen dan ‘ongeval’. Hetzelfde kan worden gezegd van de Wet bodembescherming. In de toelichting daarvan wordt ‘het scheuren van een leiding of het lek raken van een tank’ al als ongewoon voorval aangemerkt. De betekenis die in het algemeen spraakgebruik aan ‘ongewoon voorval’ toekomt lijkt nog ruimer.

Voor de interpretatie van hoofdstuk 17 Wm blijkt vervolgens niet de betekenis van de Richtlijn (die zij implementeert), maar de ruimere betekenis uit de Nederlandse milieuwetgeving en het Nederlandse spraakgebruik bepalend te zijn geweest. Dit blijkt significant uit het huidige Besluit risico's zware ongevallen 1999¹⁶ (Brzo 1999). Dit Besluit is na de vervanging van de Seveso-I-richtlijn door de Seveso-II-richtlijn in de plaats gekomen van het eerdere Besluit risico's zware ongevallen. In het nieuwe Besluit is de verplichting tot een externe veiligheidsrapportage geïntegreerd met de verplichting uit de arbeidsomstandighedenwetgeving tot een interne veiligheidsrapportage, zodat thans nog slechts sprake is van één verplichting tot het opstellen van een veiligheidsrapport.

De term ‘ongewoon voorval’ komt in het nieuwe Besluit niet meer voor (evenmin als in de Seveso-II-richtlijn). Het begrip zwaar ongeval is thans meer in overeenstemming met de oorspronkelijke bedoeling van de Seveso Richtlijn gedefinieerd als: “gebeurtenis als gevolg van onbeheersbare¹⁷ 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 meer gevaarlijke stoffen zijn betrokken;” In plaats van een beschrijving van

¹⁶ Stb. 1999, 234.

¹⁷ De vertaler lijkt hier enigszins te zijn doorgeschooten. De kwalificatie van een gebeurtenis als ‘onbeheersbaar’ is zwaarder dan als ‘onbeheerst’.

ongewone voorvallen, moet het veiligheidsrapport aantonen dat 'de gevaren van zware ongevallen geïdentificeerd zijn'.

De toelichting bij het Besluit risico's zware ongevallen 1999¹⁸ gaat in op de verhouding tot hoofdstuk 17 Wm. Zij vermeldt:

"Bepalend voor het begrip zwaar ongeval is het ontstaan van ernstig gevaar voor de gezondheid van mensen binnen of buiten de inrichting en/of voor het milieu ten gevolge van calamiteiten met gevaarlijke stoffen als bedoeld in de bijlage bij dit besluit. De richtlijn noemt in dit verband bij wijze van voorbeeld: een zware emissie, brand of explosie. *Het begrip zwaar ongeval is daarmee minder ruim dan het begrip ongewoon voorval dat in hoofdstuk 17 van de Wet milieubeheer wordt gehanteerd. Minder ruim in die zin dat een ongewoon voorval ziet op alle gebeurtenissen waardoor nadelige gevolgen voor het milieu zijn ontstaan of dreigen te ontstaan, ongeacht door welke gevaarlijke stoffen deze worden veroorzaakt.*" (cursivering toegevoegd)

3.1.3 Resultaat

De conclusie kan zijn dat het begrip ongewoon voorval oorspronkelijk een tamelijk tot zeer beperkte betekenis (ongeluk) had maar dat het begrip in de loop van de tijd is verbreed. De initiële vertaalfout is blijkbaar een eigen leven gaan leiden.

Het artikelsgewijs commentaar in de Handleiding Milieuwetgeving (Den Hartog red.) schrijft reeds in 1993:

"Voor het begrip "ongewoon voorval" geeft de wet geen definitie, maar daarmee kan niet anders bedoeld zijn dan elke gebeurtenis die afwijkt van de normale bedrijfsactiviteit. Daaronder vallen zowel ongelukken en calamiteiten, zoals bijvoorbeeld brand en leidingbreuken, als onderhoud aan en reparatie van installaties waardoor die niet (volledig) normaal kunnen functioneren. De regeling van hoofdstuk 17 is niet op al die ongewone voorvallen van toepassing, maar alleen indien daaruit nadelige gevolgen voor het milieu voortvloeien of dreigen voort te vloeien."

3.2 Het begrip ongewoon voorval in de rechtspraak

Voor zover de rechtspraak zich uitlaat over de betekenis van het begrip ongewoon voorval in hoofdstuk 17 Wm, is ook daarin consequent sprake van een ruime betekenis. De onderstaande uitspraken maken dit duidelijk:

¹⁸ Stb. 1999, 234, p. 42.

Vz. ABRvS 6 september 1994 (KG 1994, 445)

“Het thans in geding zijnde dwangsombesluit houdt verband met de omstandigheid dat in de nacht van 26 op 27 januari 1994 een hoeveelheid dieselolie, afkomstig uit een op het bedrijfsterrein van appellante/verzoekster aanwezige dieselolie-installatie, over dit bedrijfsterrein is uitgestroomd en via het gemeenteriool en De Griff in het Apeldoorns Kanaal terecht gekomen.

Verweerders hebben deze gebeurtenis naar het oordeel van de Vz. terecht aangemerkt als een ongewoon voorval, als bedoeld in art. 17.1 Wet milieubeheer.”

ABRvS 30 juni 1995, AB 1996, 62 m.nt. FM

“Appellante is van mening dat deze gebeurtenissen moeten worden gerekend tot storingen die behoren tot de normale bedrijfsvoering, zodat de meldingsplicht van art. 17.2 niet van toepassing is. (...) Blijkens de stukken en het verhandelde ter zitting hebben verweerders zich bij het besluit tot oplegging van de dwangsom onder meer gebaseerd op de omstandigheid dat op 21 febr. 1994 door een lekkage van de zwavelverzendleiding zwavel uit de leiding is ontsnapt, waardoor de isolatie van de leiding is gaan smeulen. In verband hiermee is de brandweer op 21 en 22 febr. 1994 in totaal drie keer uitgerukt om dit te blussen. De Afdeling overweegt dat deze gebeurtenissen niet kunnen worden aangemerkt als normale bedrijfsactiviteiten, doch dat deze dienen te worden beschouwd als storingen in het productieproces, waardoor nadelige gevolgen voor het milieu zijn ontstaan of dreigden te ontstaan. Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat bovengenoemde gebeurtenissen door verweerders terecht zijn aangemerkt als ongewone voorvallen in de zin van art. 17.1 Wm.”

Vz. ABRvS 23 april 1997 (KG 1997, 243) betreft een last onder dwangsom die is opgelegd door B&W van Utrecht.

“Naar het voorlopig oordeel van de Vz. kan de doorslag niet worden beschouwd als een ongewoon voorval als bedoeld in art. 17.1 Wet milieubeheer, nu deze het gevolg is van de gebruikelijke bedrijfsvoering en niet van een storing of calamiteit waardoor het continue proces van emissies is doorbroken. Van de doorslag is ook pas gebleken toen de tegen de inrichting aangelegde muur werd afgebroken. Derhalve is geen sprake van een overtreding van art. 17.1 Wet milieubeheer en waren verweerders niet bevoegd op deze grond een dwangsom op te leggen.”

Het meest expliciet is de interpretatie die de Afdeling bestuursrecht geeft in:

ABRvS 18 juli 2000, M&R 2000/9, 176K; AB 2001, 30 m.nt. FM:

“Onder ongewoon voorval in de zin van artikel 17.1 Wm moet naar het oordeel van de Afdeling in elk geval worden verstaan elke gebeurtenis in een inrichting, ongeacht de oorzaak daarvan, die afwijkt van de normale bedrijfsactiviteiten. Dit begrip omvat derhalve zowel storingen in het productieproces en storingen in de voorzieningen van de inrichting, alsook ongelukken en calamiteiten. Een door vandalisme veroorzaakte brand in het gebouw waarin de inrichting is gevestigd, is te beschouwen als een ongewoon voorval in de zin van art. 17.1 Wm.”

Annotator Michiels concludeert uit de uitspraak van 18 juli 2000: “In bovenstaande uitspraak geeft de Afdeling een belangrijke handreiking. Hoewel de omschrijving nog wel wat openlaat, moet onder ongewoon voorval 'in elk

geval' worden verstaan 'elke gebeurtenis in een inrichting, ongeacht de oorzaak van die gebeurtenis, die afwijkt van de normale bedrijfsactiviteiten.' Daarmee staan twee dingen vast: het doet er niet toe wie of wat de gebeurtenis heeft veroorzaakt en het doet er ook niet toe of de gebeurtenis in relatie tot de bedrijfsactiviteiten staat (anders dan de in deze zaak optredende bezwaarschriftencommissie meende). Voldoende is dat de gebeurtenis afwijkt van de normale bedrijfsactiviteiten. Daarmee kiest de Afdeling voor een ruim begrip 'ongewoon voorval'. Mede gelet op de betekenis van dit begrip in andere wetgeving, als de Wet bodembescherming en het inmiddels vervallen art. 42 Wet inzake de luchtverontreiniging (zie R.J.G.H. Seerden, 'commentaar bij art. 17.1 Wm' in Drupsteen/Gilhuis/Hordijk/ Michiels, Commentaar Wet milieubeheer, Elsevier, losbladig) lijkt mij de keuze van de Afdeling een juiste."

3.3 Resultaten ten aanzien van het begrip ongewoon voorval

Het begrip 'ongewoon voorval' functioneert als voorwaarde voor de toepasselijkheid van hoofdstuk 17 Wm. Anders dan regelingen voor bijzondere omstandigheden elders in de milieuwetgeving is voor toepassing van hoofdstuk 17 Wm niet voldoende dat er sprake is van een (dreigende) aantasting van het milieu. Hoofdstuk 17 Wm is pas van toepassing wanneer deze (dreigende) aantasting is veroorzaakt door een 'ongewoon voorval'. Dit begrip 'ongewoon voorval' is een vaag rechtsbegrip. De last dit begrip te interpreteren drukt op degene die er toepassing aan moet geven. Dat zijn niet alleen de betrokken bestuursorganen maar ook degenen die een onderneming drijven waar zich een ongewoon voorval voordoet.

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

Er is sprake van een ontwikkeling van een enge naar een ruime betekenis van het begrip ongewoon voorval. Het begrip "ongewoon voorval" omvat thans calamiteiten, incidenten, ongelukken zoals brand, bedrijfsstoornissen zoals breuken van leidingen, vandalisme, onoordeelkundig gebruik van installaties, etc. Deze ontwikkeling van het begrip lijkt te passen in het systeem van de Wet milieubeheer. Zij spant een vangnet onder de voorzieningen die in vergunningen en in de wet of lagere regelgeving zijn getroffen. Voor alle daarin niet voorziene serieuze bedreigingen en aantastingen van het milieu vanuit inrichtingen zijn er regels: degene die de inrichting drijft moet maatregelen nemen en melding doen.

Het begrip 'ongewoon voorval' in hoofdstuk 17 Wm heeft een ruimere betekenis gekregen dan de wetgever destijds voor ogen heeft gestaan. Het lijkt

wenselijk dat de wetgever zich alsnog uitdrukkelijk uitspreekt over deze ontwikkeling.

Laten wij proberen de voorafgaande inzichten te verwerken in een omschrijving van de betekenis die onder de huidige omstandigheden toekomt aan het begrip 'ongewoon voorval'. Er is sprake van *een voorval* wanneer de oorzaak van de (dreigende) nadelige gevolgen voor het milieu is gelegen in een 'gebeurtenis', dat wil zeggen in een duidelijke verandering van de omstandigheden in een (betrekkelijk) korte tijd. Het ontdekken van een bestaande situatie is geen voorval in deze zin. Een voorval is *ongewoon* wanneer zij niet of niet op de juiste wijze is voorzien in de algemeen verbindende voorschriften en/of vergunning die voor de desbetreffende inrichting gelden.

4. Het begrip ongewoon voorval in de praktijk

In het kader van het empirisch onderzoek is de onderzoeksvraag (a): “Wat moet worden verstaan onder ‘ongewoon voorval?’” als volgt geoperationaliseerd:

- Hoe staat het met de bekendheid van hoofdstuk 17 Wm en het begrip “ongewoon voorval”?
- Wat wordt in de praktijk verstaan onder “ongewoon voorval”?

4.1 Bekendheid met hoofdstuk 17 en het begrip ‘ongewoon voorval’

Een essentiële voorwaarde voor het goed functioneren van de ongewone voorvallenregeling in de Wet milieubeheer is bekendheid met de regeling en de betekenis van het begrip ‘ongewoon voorval’ bij bedrijven en bevoegde instanties. Uit het empirisch onderzoek komt in algemene zin het beeld naar voren dat hoofdstuk 17 een minder goed bekend onderdeel van de Wet milieubeheer is, hoewel er in de praktijk een sterk gedifferentieerd beeld bestaat, variërend van volledig onbekend tot zeer goed bekend. Henny van Rij kwam in 1995 tot een vergelijkbare conclusie aangaande de bekendheid met de ongewone voorvallenregeling in de Wbb en de Wm.

De (on)bekendheid met de regeling en het begrip kan allerlei gedaanten aannemen zoals:

- volledig onbekend met bestaan en inhoud van de regeling;
- alleen op de hoogte van het loutere bestaan van een ongewone voorvallenregeling, maar geen beeld van de inhoud van de regeling en het begrip en de daarmee samenhangende verplichtingen;
- globaal op de hoogte van de inhoud van de ongewone voorvallenregeling maar onbekend met specifieke onderdelen en de daarmee gepaard gaande verplichtingen (bijvoorbeeld ten aanzien van doormelding);
- goed op de hoogte van de inhoud van de regeling c.q. van de vigerende praktijkinterpretaties rond de regeling.

Een vergelijkbare indeling is de volgende :

- ‘nooit van gehoord’
- ‘wel eens gehoord van de regeling’
- ‘de regeling gelezen’
- ‘de regeling begrepen’
- ‘de regeling incidenteel toegepast’
- ‘de regeling structureel toegepast’

Uit het onderzoek komt een sterke samenhang tussen de empirische onderzoeksvragen naar voren: het genoemde aspect - de mate van bekendheid - hangt bijvoorbeeld sterk samen met de mate van implementatie en instrumentatie van hoofdstuk 17 in de organisaties.

Bij de beoordeling van de mate van bekendheid van de regeling is het van belang zich te realiseren dat functionarissen - afhankelijk van hun positie en functie - kunnen verschillen in de mate van kennis die *nodig* is voor een goed functioneren van de regeling. Dit geldt zowel het bevoegd gezag als het bedrijfsleven: bedrijfsleiding en werknemers op de werkvloer, management, toezichthouders en juristen van milieuafdelingen en medewerkers van milieumeldpunten verschillen daarbij in het type kennis dat zij vanuit de aard van hun functie nodig hebben. Niet in alle gevallen is een totaaloverzicht over de regeling noodzakelijk. Dit aspect - de *noodzakelijke* mate van bekendheid per niveau binnen één organisatie- is overigens nog moeilijker in beeld te brengen dan de bekendheid in algemene zin.

Overigens kan niet uitgesloten worden dat (de leiding van) een deel van de genoemde instanties (en bedrijven) wel op hoofdlijnen/voldoende bekend is met het bestaan en de inhoud van de ongewone voorvallenregeling, en er in incidentele gevallen ook gebruik van maakt, maar de regeling niet structureel heeft geïmplementeerd door middel van interne afspraken en procedures, registratiesystemen e.d. Het gevolg daarvan is dan dat veel medewerkers van de betreffende organisatie relatief weinig in aanraking komen met ongewone voorvallen(regeling) en er derhalve slechts een summiere kennis van hebben.

Opvallend vaak kwam in gesprekken aan de orde dat men wel op de hoogte was van het bestaan van de regeling maar dat structurele uitvoering in het verleden bij de desbetreffende organisatie geen prioriteit kreeg en men in de praktijk hooguit incidenteel met ongewone voorvallen te maken had. Ook in dergelijke gevallen wordt derhalve nauwelijks praktijkkennis rond de regeling opgebouwd. Met de recent sterk toegenomen aandacht voor veiligheid is een aantal van deze instanties er - eveneens recent - toe overgegaan aan de regeling meer structureel uitvoering te gaan geven. Dit geldt bijvoorbeeld enkele provincies, maar ook regio's/gemeenten die bezig zijn met draaiboeken voor incidentenregelingen.

Het is niet goed mogelijk het beeld betreffende de mate van bekendheid met de regeling cijfermatig te concretiseren. De indruk is evenwel verkregen dat slechts een klein deel van de inrichtingen en bevoegde instanties waar de ongewone voorvallenregeling in de Wet milieubeheer zich op richt goed op de hoogte is van het begrip, de regeling en de verplichtingen.

Bekendheid bij bedrijven

Het beeld komt naar voren dat vrijwel geen enkel AMvB-bedrijf op de hoogte is van hoofdstuk 17 Wm en zicht heeft op de implicaties voor de eigen handelingspraktijk. Ook bij bedrijven in zwaardere categorieën is het beeld dat slechts een klein percentage goed bekend is met de implicaties van hoofdstuk 17 Wm en dat bij veel van deze bedrijven de bekendheid met en mate van implementatie in de bedrijfsvoering te wensen over laat.

4.2 Betekenis en interpretatie van het begrip ‘ongewoon voorval’ in de praktijk

Het in beeld brengen van de betekenis en interpretatie van het begrip “ongewoon voorval” in de praktijk kan langs deductieve en inductieve weg benaderd worden:

1. Respondenten is gevraagd om een definitie of begripsomschrijving te geven. Voorzover men daartoe in staat was, ging het enerzijds om ‘persoonlijke’ definities en interpretaties, anderzijds om formeel door de betreffende organisatie vastgestelde definities bijvoorbeeld in het kader van een draaiboek milieu-incidenten of in het kader van een ongewone voorvallen procedure in het bedrijfsinterne milieuzorgsysteem.
2. Bestaande registraties van bij de overheid gemelde ongewone voorvallen kunnen worden gebruikt om een beeld te ontwikkelen van in de praktijk als ongewoon voorval benoemde gebeurtenissen.

4.2.1 Bestaande definities en interpretaties (deductieve benadering)

Interpretaties van het begrip

Het begrip ‘ongewoon voorval’ kent in de praktijk tal van interpretaties. Door het grote aantal verschillende en soms impliciete interpretaties is het moeilijk een generaliserend beeld te geven van de verschillende manieren waarop het begrip in de praktijk wordt opgevat. Daarbij speelt de bekendheid met de regeling (zie hiervoor) ook een grote rol. Wij volstaan met het geven van een aantal voorbeelden van de wijze waarop ongewone voorvallen door de respondenten geïnterpreteerd worden.

Ongewone voorvallen zijn:

“allerhande (kleinere) storingen, incidenten en bedrijfsongelukjes maar geen grote branden, explosies, rampen e.d.” (m.a.w. een scherp onderscheid tussen ongewone voorvallen en calamiteiten/rampen)

“bedrijfsstoringen, ongelukken, incidenten en rampen met effecten buiten de terreingrens”

“allerhande voorziene en onvoorziene gebeurtenissen die leiden tot afwijkingen van het normale emissiepatroon van de inrichting”

“allerhande voorvallen met onbeheerste gevolgen”

“grote incidenten, branden, explosies, rampen en calamiteiten”

“allerhande bedrijfsstoringen, ongelukken en incidenten met potentiële nadelige gevolgen voor het milieu die geen overtreding van de vergunning inhouden”

“niet-voorzienbare bijzondere voorvallen: reeds ontstane operationele afwijkingen die buiten de grens van de inrichting (mogelijk) waarneembaar zijn of die zich als zodanig kunnen ontwikkelen”. “het gaat hierbij om voorvallen met een potentieel dan wel reëel risico voor

gevaar of schade, of overlast, buiten het terrein (mogelijk) waarneembaar en waarbij assistentie van buiten nodig is of kan worden”

Duidelijk mag zijn dat in de praktijk een groot aantal definities en interpretaties gehanteerd wordt, in meer of mindere mate gebaseerd op kennis van de jurisprudentie. Dat men in de praktijk moeite heeft het begrip ‘ongewoon voorval’ te interpreteren, blijkt ook uit een ooit aan Infomil¹⁹ gestelde vraag of een vergunningvoorschrift dat luidde “dat ongewone voorvallen met normale milieugevolgen gemeld dienen te worden” wel handhaafbaar zou zijn.

Begripsdefinities

Het (praktijk)begrip “ongewoon voorval” is nader te definiëren met behulp van een aantal onderliggende kernconcepten die tezamen de betekenis van het begrip uitmaken. Deze kernconcepten zijn:

- de oorzaak of oorzaken
- het type gebeurtenis
- het type gevolgen
- het type effecten
- de locatie van de gebeurtenis
- de duur van de gebeurtenis
- de ‘ouderdom’ van de gebeurtenis
- de begrenzing van het gebied waar effecten optreden
- de ernst of schaal van de gevolgen en effecten
- de (mate van) voorzienbaarheid van de gebeurtenis
- het voorzien dan wel geregeld zijn van de gebeurtenis in de vergunning
- de mate van bijzonderheid van de gebeurtenis

Uit analyse van de diverse definities en interpretaties blijkt dat ten aanzien van de kernconcepten die tezamen de definitie uitmaken in de praktijk meerdere interpretaties mogelijk zijn en gehanteerd worden.

Oorsprong en reikwijdte volgens het ministerie van VROM

De oorsprong van hoofdstuk 17 Wm ligt (ook) in de optiek van VROM bij Seveso. Het hoofdstuk is op een zeer laat moment - tijdens de behandeling van de wet door de Tweede Kamer - ingebracht. Het hoofdstuk is volgens VROM bewust breder geformuleerd dan strikt nodig was om aan de EU-eisen te voldoen na discussie over de vraag of de regeling zich alleen zou moeten richten op grote gevallen/zware inrichtingen of ook op kleinere gevallen. Er is dus bewust voor dat laatste - een brede regeling - gekozen.

¹⁹ Infomil is een faciliterende organisatie die een schakel tussen milieubeleid en uitvoering vormt. Zij biedt overheden kennis en informatie over milieubeleid.

Criteria ter nadere inkadering van het begrip

Een regelmatig voorkomende interpretatie is dat (meldingsplichtige) ongewone voorvallen die voorvallen zijn die (potentiële) effecten hebben *buiten de terreingrens*. Dit aspect wordt in de wet nergens genoemd. Ook zijn er instanties die via dezelfde meldingsprocedure zowel *voorzienbare als onvoorzienbare* ongewone voorvallen laten melden of die de meldingsregeling gebruiken om voorvallen te laten melden waarbij sprake is van frequente overschrijdingen van emissievoorschriften met een incidenten karakter. In die gevallen is niet altijd duidelijk of de melding daarbij op basis van hoofdstuk 17 Wm plaatsvindt (waarbij het begrip dus is 'opgerekt') of op basis van een andere grondslag.

Een ander aspect dat leidt tot uiteenlopende interpretaties is het criterium '*ernst*' van het ongewoon voorval. In de praktijk wordt het begrip 'ongewoon voorval' door sommigen geïnterpreteerd als betrekking hebbend op de minder ernstige voorvallen, door anderen juist als betrekking hebbend op de ernstiger voorvallen.

Interessant is ook het fenomeen van de 'vermeende ongewone voorvallen'. Met name in de afvalsector zijn de belangen soms groot om iets als een ongewoon voorval voor te stellen. Dat kan in het bedrijfsbelang zijn omdat het in de praktijk - mede afhankelijk van de behandelend ambtenaar - voorkomt dat er dan soepeler naar oplossingen gezocht kan worden dan wanneer er evident sprake is van een overtreding van vergunningvoorschriften.

Casus

Het voormalige elektriciteitsbedrijf Zuid-Holland creëerde in 10 tot 15 jaar een enorme berg afval door het bij elkaar vegen van zogenaamde 'veegkolen'. Dit afval was verontreinigd met hout, pallets, lappen e.d. Men wilde dit betitelen als een ongewoon voorval hoofdstuk 17 Wm.

De conclusie is dat er veel interpretatiemogelijkheden en -verschillen zijn die in de praktijk kunnen leiden tot interpretatieproblemen.

Problemen door interpretatieverschillen

Interpretatieproblemen doen zich ook voor in bepaalde - meer uitzonderlijke - gevallen waarbij meerdere bedrijven in een keten van oorzaken en gevolgen betrokken zijn. Dit blijkt onder meer uit een recente casus van de milieudienst West-Holland.

Casus

Brand in de gemeente Warmond bij een houtverwerkend bedrijf. De brand sloeg over naar een belendend bedrijf waardoor het een asbestbrand werd en meerdere bedrijfsterreinen en de openbare ruimte vervuild zijn geraakt met asbest.

Men had in deze casus moeite om hoofdstuk 17 te interpreteren. Hoe moet je nu bepalen wie moet worden aangesproken? Wat zijn de uitgangspunten? 'De vervuiler betaalt' (en is dat dan het bedrijf waar de eerste brand uitbrak of het bedrijf van waaruit de asbest zich verspreidde ook al ontstond de brand daar niet)? Of: 'alle bedrijven waar zich een ongewoon voorval (namelijk plotselinge asbestverontreiniging) heeft voorgedaan *ongeacht de oorzaak*'?

Na veel wikken en wegen is bestuursdwang toegepast op grond van hoofdstuk 17 Wm op het bedrijf waar de brand oorspronkelijk uitbrak omdat het niet fair werd gevonden om bedrijven voor de kosten te laten opdraaien die part noch deel hadden aan de verontreiniging en omdat het vrijkomen van het asbest werd beschouwd als *een nadelig gevolg* voor het milieu van de brand die was ontstaan bij het houtverwerkend bedrijf.

Er is dus gekozen voor een combinatie van beide uitgangspunten, door bestuursdwang toe te passen op basis van hoofdstuk 17 op het bedrijf dat wordt gezien als de vervuiler. Vanuit het perspectief van hoofdstuk 17 Wm kan de vraag worden gesteld of hier sprake is van een nadelig gevolg voor het milieu van de oorspronkelijke brand of dat er sprake is van een keten van oorzaken waarbij de asbestvervuiling een nadelig gevolg voor het milieu is van de *tweede* brand omdat die tweede brand wellicht beschouwd moet worden als een zelfstandig ongewoon voorval. De wet/jurisprudentie geeft namelijk aan dat de oorzaak er bij ongewone voorvallen niet toe doet. Ook bij bijvoorbeeld vandalisme en andere van buiten komende oorzaken kan sprake zijn van ongewone voorvallen waar de inrichting waar het voorval zich voordoet verantwoordelijk voor is ook al draagt zij geen schuld.

Blijkbaar kunnen zich bij toepassing in de praktijk situaties voordoen waarbij het bevoegd gezag het principe 'de vervuiler betaalt' wil hanteren en dit (in eerste instantie) lijkt te wringen met het principe dat de inrichting verantwoordelijk is voor ongewone voorvallen binnen de grenzen van de inrichting ongeacht de oorzaak.

4.2.2 Inductieve benadering van het begrip

Naast de deductieve benadering kan men een inductieve benadering toepassen om meer zicht te krijgen op wat de praktijk verstaat onder het begrip ongewoon voorval. Analyses van verkregen overzichten van gemelde en geregistreerde ongewone voorvallen leiden tot de conclusie dat, zo de inductieve benadering niet zou leiden tot een oneindig lange lijst van ongewone voorvallen, dan toch in ieder geval tot een te lange lijst om in het kader van dit onderzoek te rapporteren.

De inductieve benadering is in het kader van dit landelijke onderzoek dat zich uitstrekt over alle bedrijfstakken praktisch niet bruikbaar om te komen tot een

nadere begripsbepaling. Dat neemt niet weg dat het het overwegen waard is om in een afzonderlijk onderzoek – al dan niet in eerste instantie bij wijze van experiment beperkt tot een specifieke bedrijfstak – een poging te doen om te komen tot een nadere concretisering en categorisering van ongewone voorvallen met een grote relevantie voor de betreffende bedrijfspraktijk. Het is denkbaar dat het mogelijk is op deze wijze het begrip voor homogene bedrijfstakken te concretiseren in een limitatieve opsomming van voor de betreffende bedrijfstak relevante, veel voorkomende ongewone voorvallen. Een dergelijke lijst zou een grote stimulans kunnen betekenen voor een effectieve toepassing van het begrip in de praktijk. Een limitatieve branche- of bedrijfslijst kan de communicatie omtrent ongewone voorvallen sterk verbeteren doordat zij kan zorgen voor een invulling van het begrip ‘ongewoon voorval’ waar men zich in de bedrijfspraktijk iets bij kan voorstellen. Een dergelijke benadering kan de praktische toepassing sterk verbeteren maar men dient zich te realiseren dat er twee belangrijke beperkingen aan verbonden zullen blijven:

- er zal nooit een volledige dekking van alle mogelijke ongewone voorvallen bereikt kunnen worden zodat men bij een deel van de ongewone voorvallen terug moet blijven grijpen op de abstracte definitie;
- uiteindelijk bepaalt de vergunning of een bepaald voorval moet worden gezien als een gewoon voorval. Er zal dus altijd sprake blijven van individueel maatwerk.

4.2.3 Visies en praktijkaanbevelingen m.b.t. definiëring en toepassing van het begrip gewoon voorval

Concretisering en verduidelijking van het begrip

Veel respondenten gaven aan een heldere, meer concrete definitie van groot belang te achten voor een goede toepassing in de praktijk. Tegelijkertijd waren zij zich er meestal van bewust dat dit op gespannen voet staat met een voldoende flexibele en ruime omschrijving in de wet in verband met de dynamiek van de praktijk en het vangnetkarakter van de regeling.

Visie ministerie van VROM op het begrip gewoon voorval

VROM is zich ervan bewust dat het begrip gewoon voorval niet eenduidig is. Dit geldt evenwel voor tal van begrippen in de wet. Het hanteren van een ander begrip zal eveneens tot interpretatievraagstukken leiden. In de optiek van VROM is de vraag of de vergunning voorziet in voorschriften rond een bepaald voorval bepalend voor de vraag of er sprake is van een ‘gewoon’ voorval dan wel een ‘ongewoon’ voorval. In abstracto is dit onderscheid helder.

Het is evenwel zo dat er in de praktijk altijd grijze gebieden blijven bestaan: bij het tanken van benzine is het een normaal voorval dat er enkele druppels benzine gelekt worden en hiermee wordt in de voorschriften rekening gehouden door het voorschrijven van maatregelen en voorzieningen. Wanneer is er in de praktijk echter sprake van een ongewoon voorval? Men zal daarvoor concreet moeten maken bij welke frequenties en hoeveelheden gelekte benzine het gewone voorval een ongewoon voorval wordt.

De meeste respondenten achtten enige concretisering en verduidelijking wenselijk maar gaven tevens aan daar niet alle heil van te verwachten. Velen concluderen dat de bestaande interpretatieproblemen niet kunnen worden opgelost door middel van een sluitende, concrete definitie in de wet. Meer heil wordt verwacht van het concreet maken van het begrip door het opdoen van ervaring met de toepassing van het begrip in specifieke bedrijfstakken en concrete bedrijfssituaties. Met andere woorden: wat ongewone voorvallen zijn wordt gaandeweg wel duidelijk bij (maatwerk-)toepassing in de praktijk. Interpretatieproblemen vormen voor de praktijk vooral een belemmering voor de toepassing wanneer men nog weinig ervaring heeft met die toepassing.

De praktijk versus het juridisch perspectief

De wijze waarop het begrip 'ongewoon voorval' in de praktijk wordt geïnterpreteerd en toegepast zal - beoordeeld vanuit een juridisch perspectief - met regelmaat niet aan de juridische criteria voldoen. Dit vormt voor de praktijk vooral een probleem voor de instanties die hoofdstuk 17 slechts incidenteel toepassen vanuit een (ad hoc) behoefte aan een juridisch instrument in een specifieke casus. Dergelijke problemen spelen echter een veel minder grote rol voor instanties die de ongewone voorvallenregeling structureel geïmplementeerd hebben.

Overigens werden door sommige respondenten ook enkele - onvermijdelijke - risico's benoemd van de hierboven genoemde maatwerk-benadering, namelijk:

- soms grote verschillen in interpretatie door verschillende instanties en door verschillende toezichthouders binnen één instantie (rechtsongelijkheid) hetgeen in ieder geval lastig is voor bedrijven met meerdere bedrijfsvestigingen en verschillende bevoegde instanties
- het komen tot begripsverduidelijking en –concretisering door het gezamenlijk opdoen van ervaring met de toepassing in concrete bedrijfssituaties vereist een goede relatie en een goede samenwerking tussen bedrijf en bevoegd gezag. De relaties zijn niet altijd goed en dit heeft vanuit bedrijfs perspectief het risico dat hoofdstuk 17 een door het bevoegd gezag te ruim en willekeurig te interpreteren stok is om 'probleembedrijven' mee te slaan

Om genoemde risico's op verschillende en wisselende interpretaties te verkleinen zijn sommige bedrijven ertoe overgaan om, door middel van een documentbeheersysteem, alle gemaakte concrete afspraken rond ongewone voorvallen secuur vast te leggen en te laten accorderen door het bevoegd gezag (zodat men bij discussies bijvoorbeeld na kan gaan welke afspraken acht jaar

geleden met de toenmalige toezichthouder zijn gemaakt omtrent ongewone voorvallen bij installatie x.)

Nut en rendement

Zowel overheden als bedrijven gaven aan sterk voorstander te zijn van een *zinnvolle* toepassing van de regeling. Daarmee wordt bedoeld dat het in de praktijk noodzakelijk is om het kaf van het koren te kunnen scheiden door te werken met een categorisering van meldingen die bijvoorbeeld meer of minder spoed vereisen en wel of niet achteraf gemeld kunnen worden.

Uitvoeringsregelingen rond hoofdstuk 17 Wm in de visie van VROM

Bij de totstandkoming van de ongewone voorvallenregeling is door VROM niet voorzien in de praktische noodzaak van het maken van nadere afspraken tussen bevoegd gezag en bedrijf in situaties waarin zich grote aantallen ongewone voorvallen voordoen. Om het aantal te melden ongewone voorvallen te beperken zou een criterium gehanteerd kunnen worden dat (alleen) direct gemeld moet worden bij relevante effecten voor de omgeving van het bedrijf en overige meldingen gebundeld (bijv. maandelijks achteraf). Het bevoegd gezag moet wel op de hoogte worden gebracht van alle gevallen en de wijze waarop ze zijn afgehandeld.

Om het aantal te beperken zijn er twee mogelijkheden:

- het wegdefiniëren van een aantal categorieën
- het bundelen van meldingen in de tijd

Overheden willen vooral op de hoogte gebracht worden van relevante ongewone voorvallen om te voorkomen dat er grote hoeveelheden louter administratief te verwerken voorvallen gemeld worden. Een dergelijke *zinnvolle* toepassing vereist eveneens het werken met een categorie-indeling.

Provincie Zuid-Holland

De provincie Zuid-Holland definieert een ongewoon voorval formeel, conform de jurisprudentie, als: "Elke gebeurtenis ongeacht de oorzaak daarvan die afwijkt van de normale bedrijfsactiviteiten, daaronder vallen zowel storingen in het productieproces en storingen in de voorzieningen van de inrichting als ongelukken en calamiteiten."

Naar de letter uitgevoerd, zou deze definitie naar verwachting leiden tot duizenden dan wel tienduizenden meldingen per jaar. Het gevolg daarvan zou zijn:

- zeer veel routinematige administratieve afhandeling
- onvoldoende alertheid voor het onderscheid in ernstige en minder ernstige zaken

Mede om die redenen maar specifiek vooral om te voorkomen dat over elk ongewoon voorval -hoe klein ook- de burgemeester onverwijld moet worden ingelicht is de formele definitie in de praktijk gepreciseerd in het begrip 'meldbaar incident': "Een reeds ontstane operationele afwijking (= ongewoon voorval) die buiten de grens van de inrichting (mogelijk) waarneembaar is of zich als zodanig kan ontwikkelen die bij de betrokken overheid dient te worden gemeld" . (Vergelijk de wijze waarop DCMR (par. 5.3.1) en Esso (paragraaf 4.2.3) het begrip ongewoon voorval operationaliseren).

Daarmee wordt het aantal meldingen beperkt tot 500 tot 1000 per jaar.

Het is voor de wetgever vermoedelijk geen haalbare zaak om in de wet onderscheid te maken tussen relevante en niet of minder relevante ongewone voorvallen. Een dergelijk onderscheid zal dus in uitvoeringsregelingen in de praktijk dienen te worden gemaakt. Wellicht kan de wet uitdrukkelijk opdracht geven aan bevoegde instanties dan wel de ruimte bieden voor het komen tot dergelijke uitvoeringsregelingen waarbij men in de praktijk verschillende meldings- en registratieprocedures kan hanteren voor verschillende categorieën meldingen. Dat zou wel vereisen dat de directe koppeling die nu in de wet staat tussen het zich voordoen van een ongewoon voorval en het zo spoedig mogelijk dan wel onverwijld melden en doormelden moet worden losgelaten. Het spoedkarakter zou gereserveerd moeten worden voor acute noodgevallen.

Nader categorisering van ongewone voorvallen in de praktijk: maatwerk

In veel gesprekken kwam naar voren dat het onmogelijk is te komen tot één generieke, uniforme en concrete lijst van 'ongewone voorvallen'. Wat 'ongewoon' is en wat 'meldenswaard' is, verschilt per bedrijf afhankelijk van de bedrijfsprocessen en –technologie, de vergunningaanvraag en –voorschriften, de bedrijfsorganisatie, het aantal keren dat het betreffende voorval zich voordoet en de mate waarin het bedrijf daar routinematig goed op kan inspelen, en dergelijke.

Niet alleen het *type* gebeurtenis is in de praktijk van belang om te bepalen of er sprake is van een 'ongewoon voorval', ook de *schaal* of *omvang* van de gebeurtenis is van belang: in de praktijk wordt door bedrijven en bevoegde instanties regelmatig gewerkt met kwantitatieve criteria (onder- en bovengrenzen) op basis waarvan bepaald wordt of een bepaald type gebeurtenis wel of niet gemeld moet worden conform de regeling.

Casus

Esso Raffinaderij Rotterdam hanteert een procedure "meldingen voorvallen" die betrekking heeft op extern te melden voorvallen en een procedure "M/OIR's" (=Milieu/Operation Interruption Reports) die betrekking heeft op intern te rapporteren voorvallen. De extern te melden voorvallen worden onderscheiden in vier categorieën "voorvallen" met aansluitende meldingsprocedures:

1. niet-voorzienbare bijzondere voorvallen
2. niet-bijzondere voorzienbare of niet voorzienbare voorvallen
3. voorzienbare bijzondere voorvallen
4. voorvallen afvalwater lozingsvergunning (melding bij Havendienst en/of RWS)

Categorie	Definitie	Voorbeelden
Niet-voorzienbare bijzondere voorvallen	Voorvallen met een potentieel dan wel reëel risico voor gevaar of schade, of overlast, buiten het (...)terrein (mogelijk) waarneembaar en waarbij assistentie van buiten nodig is of nodig kan worden	Brand met alarm Gasontsnapping met alarm Explosie Oliemorsing in de haven Oliemorsing tot buiten de terreingrens Oliemorsing op het terrein met gevaar of stankoverlast voor de omgeving Stankoverlast (ernstig) Geluidsoverlast (ernstig) Grote of roetende fakkels Roetende schoorsteen (ernstig)
Niet-bijzondere (voorzienbare of niet voorzienbare) voorvallen	Een reeds ontstane operationele afwijking van beperkte omvang met potentiële risico's	Ongeplande unit shut down en de daaropvolgende start-up Fakkelen H ₂ S-rijk gas naar de fakkels Brand zonder alarm
Voorzienbare bijzondere voorvallen	Een nog uit te voeren activiteit die buiten de grens van de inrichting (mogelijk) waarneembaar is of die zich als zodanig kan ontwikkelen	Geplande shut-down Geplande start-up van Units of Unit-onderdelen Stoomblazen
Voorvallen afvalwater lozingsvergunning: <ul style="list-style-type: none"> • zichtbare en/of schadelijke verontreiniging • overschrijding lozingsvergunning parameter • (voorgenomen) wijzigingen 	Respectievelijk: <ul style="list-style-type: none"> • een voorval of situatie met zichtbare verontreiniging naar het oppervlaktewater waarbij gevaar of schade voor mens of milieu buiten de inrichting aanwezig is of kan worden verwacht • een overschrijding van één of meer eisen van de lozingsvergunning met niet zichtbare verontreiniging • voorgenomen wijzigingen die tot gevolg hebben dat de feitelijke afvalwatersituatie niet meer aan de vergunning voldoet 	

Ook blijkt dat een en dezelfde gebeurtenis – bijvoorbeeld het omvallen van een vat met 50 liter olie – in het ene bedrijf (bedrijfstype) een ongewoon voorval is dat direct gemeld dient te worden en in het andere bedrijf (bedrijfstype) wordt gerekend tot de normale bedrijfspraktijk. Er is dus sprake van maatwerk op het niveau van het individuele bedrijf.

4.3 Resultaten

Hoofdstuk 17 Wm, de ongewone voorvallenregeling, is in de dagelijkse praktijk bij een groot deel van de Wm-inrichtingen (vrijwel alle AMvB-inrichtingen en een vrij groot deel van de vergunningplichtige inrichtingen) onbekend. De regeling wordt dan ook door veel bedrijven niet toegepast.

Hoofdstuk 17 Wm is in de dagelijkse praktijk bij veel bevoegde instanties ofwel onbekend ofwel krijgt uitvoering van de regeling nauwelijks prioriteit. Recent is de aandacht voor hoofdstuk 17 Wm wel toegenomen bij een deel van de bevoegde instanties, mede onder invloed van enkele rampen (Enschede en Volendam).

Een klein deel van de bedrijven (i.h.a. de grootste c.q. meest risicovolle bedrijven) en de daarbij betrokken bevoegde instanties heeft de regeling in de dagelijkse bedrijfsvoering geïmplementeerd en geeft er routinematig uitvoering aan.

De bekendheid met de regeling bij bedrijven is sterk gerelateerd aan de inzet die het bevoegd gezag heeft gepleegd om de ongewone voorvallenregeling structureel te implementeren middels uitvoeringsregelingen en dergelijke. In grote delen van Nederland wordt de ongewone voorvallenregeling echter hooguit sporadisch, op ad hoc basis, op incidentele cases toegepast.

In de praktijk wordt een groot aantal, nogal uiteenlopende, deels impliciete interpretaties van het begrip 'ongewoon voorval' gehanteerd. Dit wordt deels veroorzaakt door een gebrek aan bekendheid met en kennis van de regeling. Deze (uiteenlopende) interpretaties bepalen mede welke gebeurtenissen als ongewoon voorval worden aangemerkt die vervolgens (al dan niet) volgens de regeling (kunnen) worden afgehandeld. Ook bevoegde instanties die meer ervaring hebben met de regeling hanteren echter onderling verschillende begrippen, definities en interpretaties dan wel ontwerpen verschillende uitvoeringsregelingen rond hoofdstuk 17 die tot gevolg hebben dat er verschillen ontstaan in voorvallen die op basis van de meldingsregeling op grond van hoofdstuk 17 gemeld en geregistreerd (moeten) worden.

Een goede toepassing in de praktijk vereist volgens respondenten een heldere, zo concreet mogelijke definitie. De huidige omschrijving voldoet daar niet aan. Het wordt evenwel niet mogelijk geacht bestaande interpretatieproblemen op te

lossen door een sluitende, concrete definitie van het begrip ongewoon voorval in de wet op te nemen. Enige concretisering en verduidelijking wordt evenwel wenselijk geacht.

5. Aantal en aard ongewone voorvallen

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staan de onderzoeksvragen b en c centraal:

- b. hoeveel ongewone voorvallen doen zich (bij benadering) voor en wat is de aard van deze voorvallen?
- c. bij welk type inrichtingen respectievelijk in welke situaties (artikel 17.4) komen ongewone voorvallen met een zekere regelmaat voor?

Een volledig of representatief kwantitatief beeld van het aantal en de aard van de ongewone voorvallen dat zich objectief voordoet, is niet haalbaar. De belangrijkste oorzaken daarvoor zijn:

1. de onbekendheid met het begrip en de regeling en de interpretatieverschillen daaromtrent;
2. het vaak niet (voldoende) geïmplementeerd zijn van de regeling in de uitvoeringsorganisatie, hetgeen onder meer tot gevolg heeft dat organisaties vaak geen centrale registratie van ongewone voorvallen bijhouden en dat veel ongewone voorvallen niet gemeld worden.

Onbekendheid en interpretatieverschillen

De kennis van de regeling en de interpretatie van het begrip zijn sterk bepalend voor het beeld dat men heeft van het aantal ongewone voorvallen. Hierdoor bestaat - bij het ontbreken van eenduidige procedures en een centrale registratie - geen goed ijkpunt en zijn de schattingen sterk persoonsafhankelijk.

Ter illustratie

In de gesprekken deed zich zo nu en dan het verschijnsel voor dat men in eerste instantie - op basis van de eigen impliciete interpretatie - het beeld had dat ongewone voorvallen zich in het eigen bedrijf of binnen het eigen inrichtingenbestand nooit of slechts zeer sporadisch voordoen (bijvoorbeeld hooguit 1x per jaar) terwijl men gaandeweg het gesprek een interpretatie ontwikkelde die meer aansloot op de huidige jurisprudentie en vervolgens tot de inschatting kwam dat dergelijke ongewone voorvallen zich (bijvoorbeeld) tientallen malen per jaar zullen voordoen.

Het spreekt verder voor zich dat men tot andere aantallen komt wanneer men alleen de grote incidenten meeneemt in de schatting dan wanneer men juist de kleine bedrijfsongelukjes op het oog heeft.

Implementatie van de regeling

Uit de zoektocht naar kwantitatieve informatie blijkt dat registratie van ongewone voorvallen niet structureel plaats vindt. Overheden die wel structureel registreren zijn eerder regel dan uitzondering. Het algemene beeld is dat alleen op het provinciale niveau centrale registratie van ongewone voorvallen plaatsvindt. Zowel op het gemeentelijke niveau als op rijksniveau is dit niet of in veel mindere mate het geval. Op gemeentelijk en rijksniveau moet daarom worden volstaan met soms nauwelijks te onderbouwen schattingen. Bovendien blijkt dat wanneer overheden ongewone voorvallen wel centraal registreren, dat op zeer uiteenlopende wijze gebeurt.

Alleen op basis van operationele centrale registratiesystemen op het provinciale niveau kan dus een enigszins betrouwbaar indicatief beeld worden geven van het aantal *gemelde* ongewone voorvallen. Daarbij dient men zich ook nog te realiseren dat meldingsprocedures en registratie van gemelde voorvallen (nog) niet in alle provincies optimaal functioneren. Extrapoleren van de resultaten is dus gevaarlijk, gegeven de grote verschillen in de wijze waarop en inzet waarmee de implementatie van de ongewone voorvallenregeling – waar de registratiesystemen een onderdeel van uitmaken – plaatsvindt.

De hierna te presenteren cijfers dienen dan ook vooral als een eerste globale indicatie van het aantal en het type ongewone voorvallen zoals die in Nederland voorkomen. Algemene conclusie daaruit is dat de thans beschikbare registraties slechts het topje van de ijsberg vormen van het totale aantal ongewone voorvallen dat zich daadwerkelijk voordoet.

In afwijking van de structuur in de andere hoofdstukken wordt hierna ingegaan op de verkregen informatie per organisatie. Hiervoor zijn twee redenen:

- in de ter beschikking gestelde overzichten zit vaak gelijktijdig zowel informatie vervat over de aantallen als over het type ongewoon voorval dan wel de betrokken bedrijfstakken;
- de interpretaties en registratiesystemen verschillen onderling sterk, zodat het niet mogelijk is een uniform landelijk beeld te presenteren.

5.2 Provincies

Hieronder wordt per provincie ingegaan op de beschikbaar gestelde registraties en de daaruit te trekken conclusies²⁰. De registraties zelf zijn voorzover beschikbaar opgenomen in bijlage 11.

²⁰ Niet alle provincies zijn benaderd.

5.2.1 Provincie Groningen

De provincie Groningen is per 1 januari 2002 gestart met het registreren van meldingen van ongewone voorvallen (hoofdstuk 17 Wm) in het digitale bedrijvenbestand. Door een inhaalslag zijn de gegevens van het jaar 2001 voor wat betreft de meldingen ongewone voorvallen ook in dit bestand ingevoerd. Van de periode voor 2001 zijn geen gegevens centraal beschikbaar. De invoer van meldingen in het digitale systeem is nog niet volledig ingeburgerd. Hierdoor is het mogelijk dat de geregistreerde aantallen niet overeenkomen met het werkelijk aantal meldingen dat is binnengekomen bij de provincie Groningen.

Bij de provincie Groningen zijn in 2001 51 meldingen geregistreerd van ongewone voorvallen. In de eerste helft van 2002 (dus tot 1 juli), zijn 17 meldingen van ongewone voorvallen geregistreerd. De meldingen ongewone voorvallen variëren in aard.

Resultaten

- De provincie Groningen is recent meer aandacht gaan besteden aan de ongewone voorvallenregeling en zij is pas recent gestart met de centrale registratie die nog niet voldoende is ingeburgerd binnen de organisatie;
- Er werden in 2001 op jaarbasis 0,18 ongewone voorvallen per inrichting gemeld met een zwaar accent op de meldingen vanuit de procesindustrie (circa 50%).

5.2.2 Provincie Overijssel

In Overijssel worden ongewone voorvallen in de praktijk betiteld als 'bedrijfsstoringen'. Hiermee zijn overigens ook ongelukken en calamiteiten bedoeld. In 2000 werden 213 meldingen van bedrijven ontvangen waarvan 188 afkomstig van 1 bedrijf dat - naar aanleiding van met de toezichthouder gemaakte afspraken - incidenten structureel en plichtsgetrouw meldt (het gaat daarbij met name om explosies of zogenaamde 'plofjes', al dan niet met rookontwikkeling bij het shredderen van autowrakken). Deze 'scheve' verhouding - 88% van de meldingen komt van 1 bedrijf - was aanleiding om in juli 2002 een informatiebrief te sturen naar alle vergunningplichtige bedrijven om de implicaties van hoofdstuk 17 nog eens onder de aandacht te brengen.

Overigens is het aantal inrichtingen recent sterk gestegen vanwege het terugdraaien van de specifiek Overijsselse DECOMP-operatie waardoor bedrijven die onder het gemeentelijk bevoegd gezag vielen nu weer onder het gezag van de provincie Overijssel vallen.

Het meldpunt ongewone voorvallen is tevens de milieuklachtenlijn voor de hele provincie (inclusief klachten over gemeentelijke bedrijven). Analyse van de milieuklachten top tien van Overijssel leidt tot de volgende bevindingen:

- Het overgrote deel van de klachten werd veroorzaakt door bedrijven (85%).
- Zes van de top 10 bedrijven vallen onder *gemeentelijk* bevoegd gezag, waaronder de volledige top 5.
- Een klein aantal bedrijven veroorzaakt een zeer groot deel van de milieuklachten.
- De landbouwgerelateerde sector (slachterijen, mengvoederfabrieken, e.d.), de metaalsector en de afvalsector zijn goed vertegenwoordigd in de top tien.
- Er is vermoedelijk regelmatig sprake van een relatie tussen de klachten en het optreden van ongewone voorvallen. In de praktijk worden door bedrijven echter zelden ongewone voorvallen gemeld die gerelateerd kunnen worden aan de ontvangen klachten.

Resultaten

- In Overijssel wordt - ondanks de recente sterke verbetering van de implementatie van de ongewone voorvallenregeling binnen het provinciale apparaat - alleen het topje van de ijsberg gemeld. Gemiddeld per inrichting (2001) worden circa 0,5 ongewone voorvallen gemeld. Exclusief het bedrijf dat verantwoordelijk is voor bijna al deze meldingen, bedraagt dat circa 0,05 melding per bedrijf.
- De meldingsplicht is vermoedelijk (nog) vrijwel onbekend bij het merendeel van de bedrijven. Het is echter ook mogelijk dat sommige bedrijven bewust niet melden.
- De frequentie waarmee zich ongewone voorvallen voordoen lijkt niet 1:1 gerelateerd aan de omvang, zwaarte of complexiteit van een bedrijf: ook bij bedrijven die onder gemeentelijk bevoegd gezag vallen, kunnen zich in ieder geval grote aantallen ongewone voorvallen voordoen²¹. Men mag dus niet zonder meer veronderstellen dat het aantal ongewone voorvallen bij bedrijven die onder gemeentelijk bevoegd gezag vallen, vanwege de geringere complexiteit of zwaarte van de bedrijfscategorieën, betrekkelijk gering zal zijn in vergelijking met de bedrijven die onder het bevoegd gezag van de provincie of de Minister vallen.

5.2.3 Provincie Noord-Holland

In Noord-Holland is de ongewone voorvallenregeling al geruime tijd operationeel gemaakt door middel van een meldpunt, 24 uurs-bereikbaarheid en afhandelingprocedures. Tevens is beleid geformuleerd ten aanzien van de omgang met gemelde en niet gemelde ongewone voorvallen. De ontvangen bedrijfsmeldingen worden in een registratiesysteem vastgelegd. Dit systeem

²¹ Hierbij is er vanuit gegaan dat althans een deel van de milieuklachten gerelateerd zal zijn aan zich incidenteel voordoende ongewone voorvallen.

biedt de mogelijkheid om inzicht te verkrijgen in (o.a.):

- aantal ongewone voorvallen per bedrijfstak
- aantal ongewone voorvallen naar type ongewoon voorval
- aantal ongewone voorvallen naar effect (overlastcategorie dan wel milieucompartment)

Gezien de relatieve stabiliteit in de cijfers, het in verhouding tot andere provincies grote aantal meldingen en het relatief lage aandeel van de geluid- en stankklachten bestaat de indruk dat de ongewone voorvallenregeling in Noord-Holland relatief goed geïmplementeerd is en dat de verkregen cijfers een vrij betrouwbaar beeld geven van de werkelijke situatie, met dien verstande dat dit beeld niet zonder meer generaliseerbaar is naar andere provincies vanwege de eerder genoemde verschillen in interpretaties en uitvoeringsregelingen.

Resultaten

- De provinciale inrichtingen in Noord-Holland melden gemiddeld iets meer dan 2 ongewone voorvallen per jaar.
- Het grootste aantal ongewone voorvallen doet zich voor in de volgende VRV-categorieën:
 - metaalverwerkende/metallurgische bedrijven
 - procesindustrie
 - bulk op- en overslag
 - energiebedrijven
 - afvalverbrandingsinstallaties.
- Er is bij de door bedrijven gemelde ongewone voorvallen sprake van een brede spreiding van de opgetreden milieueffecten over de verschillende milieu-compartmenten/overlastcategorieën. Dit zou een indicatie kunnen zijn dat bedrijven ongewone voorvallen goed melden, aangezien men in de omgeving van een bedrijf vaak alleen effecten opmerkt wanneer die overlast of hinder veroorzaken (met name geluid, stank en stof). Ook dit wekt de indruk dat de cijfers relatief betrouwbaar zijn. Daarvan uitgaande valt op dat de effecten relatief zelden betrekking lijken te hebben op afval, roet en water.

5.2.4 Provincie Zuid-Holland

De provincie Zuid-Holland heeft in de jaren 1997-2000 circa 600 meldingen per jaar ontvangen. De jaren 2001-2002 laten een toename zien tot een niveau van circa 1000 meldingen per jaar in verband met het actiever optreden tegen het verzuimen van melden (actief onder de aandacht brengen tijdens controles, bestuurs- en strafrechtelijk handhaven bij gebleken verzuim). Gemiddeld worden momenteel circa 2 meldingen per bedrijf per jaar gedaan. Analyse van de spreiding van deze meldingen over de bedrijven in

het inrichtingenbestand laat zien dat jaarlijks zo'n 20% van de bedrijven een of meer meldingen pleegt. Aangezien de provincie Zuid-Holland aangeeft dat het nauwelijks voorstelbaar is dat er bij de andere 80% geen ongewone voorvallen plaatsvinden, zou de conclusie getrokken kunnen worden dat - ondanks geïntensiveerd beleid - een groot deel van de inrichtingen nog niet goed omgaat met de meldingsplicht.

Ervan uitgaande dat bij de 20% inrichtingen die wel meldt sprake is van een aselechte steekproef uit het bestand (hetgeen vermoedelijk niet zo is omdat men mag aannemen dat bedrijven waar zich veel en/of belangwekkende ongewone voorvallen voordoen beter zullen zijn ingespeeld op een juiste omgang daarmee) is het werkelijke aantal 'meldbare incidenten' in de ordegrrootte van een factor 5 groter. Het aantal ongewone voorvallen conform de formele definitie is vermoedelijk nog veel groter.

Resultaten

De meeste meldingen worden gedaan door de bedrijfscategorieën:

- procesindustrie
- afvalverbranding
- voedings- en genotmiddelenindustrie
- rangeerterreinen
- sorteerinrichtingen
- glasindustrie
- afvalshredders
- asfaltcentrales

Daarbij wordt aangetekend dat binnen genoemde categorieën de meldingen veelal van slechts 1 of enkele bedrijven afkomstig zijn. Hoewel bepaalde bedrijfstakken gemiddeld iets beter lijken te melden dan andere, is er ook daarbij dus meestal geen sprake van dat alle bedrijven binnen een bedrijfstak goed omgaan met de meldingsplicht.

Het betreft meestal meldingen over:

- emissieoverschrijdingen
- gas- en vloeistofflekkages
- brand
- bedrijfsstoringen
- werken buiten vergunde tijden
- (voorgenomen) onderhoudswerkzaamheden
- werkzaamheden die stank- of geluidsoverlast kunnen veroorzaken

Grote incidenten -zoals de grote brand bij de glasfabriek Leerdam, het melasse-incident in de gemeente Delft en de brand/explosie bij AKZO Sassenheim- komen hooguit enkele keren per jaar voor.

Zie voor DCMR paragraaf 3.2.3 Gemeenten en Regionale Milieudiensten.

5.2.5 Provincie Noord-Brabant

In Noord-Brabant worden pas sinds enkele jaren de meldingen van bedrijven systematisch vastgelegd in het registratiesysteem. De in bijlage 11 opgenomen cijfers geven derhalve geen juist beeld van de werkelijk gemelde ongewone voorvallen. In 2001 zijn wel alle meldingen vastgelegd. Gezien de omvang van het inrichtingenbestand wordt echter vermoed dat het werkelijke aantal ongewone voorvallen -ondanks de sterke stijging van het aantal geregistreerde meldingen- veel omvangrijker is dan het aantal in het jaar 2001 geregistreerde ongewone voorvallen.

Resultaat

Het aantal gemelde en geregistreerde ongewone voorvallen bedraagt circa 0,25 per inrichting (in 2001). Vermoedelijk is sprake van een sterke onderschatting van het werkelijke aantal ongewone voorvallen. In vergelijking met Noord-Holland worden per inrichting 8 x zo weinig ongewone voorvallen geregistreerd.

5.2.6 Provincie Zeeland

De provincie Zeeland lijkt qua implementatie van de ongewone voorvallenregeling zeer vergelijkbaar met de provincies Noord- en Zuid-Holland. Ook in Zeeland geven de cijfers een redelijk stabiel beeld te zien, hetgeen de indruk wekt dat ze redelijk betrouwbaar zijn.

Resultaten

- het aantal gemelde en geregistreerde ongewone voorvallen bedraagt gemiddeld 2,1 per inrichting per jaar (gemiddeld over 1999-2001)
- het grootste aantal ongewone voorvallen doet zich voor in de volgende categorieën:
 - chemische industrie
 - voedingsmiddelen, veehouderijen, melkproductie, slachterijen

5.2.7 Algehele resultaten op basis van de provinciale registraties

- De gepresenteerde cijfers geven geen betrouwbaar beeld van het 'objectieve' aantal ongewone voorvallen, maar alleen van het aantal gemelde en geregistreerde ongewone voorvallen door provincies.
- De cijfers van de verschillende provincies zijn onderling niet goed vergelijkbaar vanwege de verschillen in definities en interpretaties, implemen-

tatiegraad van de ongewone voorvallenregeling, uitvoeringsregelingen en – afspraken en de onderlinge verschillen in de samenstelling van het bedrijvenbestand.

- Bij een deel van de provincies is sprake van een structurele implementatie en uitvoering van de ongewone voorvallenregeling, bij een ander deel is deze duidelijk nog in opbouw.
- Bij de provincies die de regeling structureel uitvoeren worden gemiddeld 2 ongewone voorvallen per jaar per bedrijf gemeld. Er zijn diverse indicaties dat ook dit nog een forse onderschatting is van het werkelijke aantal ongewone voorvallen zowel conform de gehanteerde praktijkdefinities als conform de – nog ruimere - jurisprudentie.

5.3 Regionale milieudiensten

5.3.1 Regionale milieudiensten

DCMR

DCMR is de gezamenlijke milieudienst voor de regio Rijnmond. Het inrichtingenbestand waarvoor DCMR milieutaken uitvoert bestaat uit zowel bedrijven die onder provinciaal bevoegd gezag vallen als bedrijven die onder gemeentelijk bevoegd gezag vallen. DCMR heeft reeds enkele decennia de beschikking over een meldkamer die permanent bemand wordt door een telefoonwacht en een uitrukdienst (bestaande uit eerstelijnstoezichthouders die de dringende gevallen afhandelen tot het moment dat overdracht plaatsvindt (kan vinden) aan een tweedelijnstoezichthouder dan wel een opsporingsambtenaar). In de DCMR-regio wordt onderscheid gemaakt tussen bedrijfsmeldingen en CIN-meldingen. CIN-meldingen zijn de zwaardere, niet voorzienbare ongewone voorvallen met een (potentieel) risico van gevaar, schade of overlast buiten de terreingrens vanwege mogelijk onbeheerste gevolgen. Deze dienen binnen 15 minuten gemeld te worden bij de Politie meldkamer (PMK) die o.a. in verbinding staat met DCMR. Bedrijfsmeldingen zijn de kleinere, al dan niet voorzienbare ongewone voorvallen met een meer beheersbaar karakter zonder gevolgen buiten de terreingrens. Bedrijfsmeldingen kunnen in principe monodisciplinair door de Milieudienst worden afgehandeld. Het onderscheid is niet helemaal scherp, mede in verband met de altijd potentieel aanwezige mogelijkheid dat incidenten zich onbeheersbaar blijken te ontwikkelen. Het is in de praktijk dus altijd een kwestie van beoordeling en inschatting. DCMR heeft de indruk dat bedrijven vrij goed uit de voeten kunnen met het gehanteerde onderscheid.

CIN-meldingen worden bij binnenkomst ingedeeld in een van de volgende categorieën waaraan vervolgens actielijsten (subprocedures) zijn gekoppeld:

<p>Brand B. Brand/explosie</p> <p>Incident met mogelijk gevaar buiten het bedrijfsterrein G-1: Gasontsnapping G-2: Vloeistofmorsing op land of water G-3: Overig</p> <p>Incident zonder gevaar buiten het bedrijfsterrein Z-1: Gasontsnapping Z-2: Vloeistofmorsing op water Z-3: Vloeistofmorsing op land Z-4: Overig</p>

Jaarlijks plegen de DCMR-bedrijven circa 300 CIN-meldingen en circa 3.000 bedrijfsmeldingen. DCMR vermoedt dat ook binnen haar regio niet alle bedrijven altijd alle ongewone voorvallen melden. Van niet-gemelde CIN-incidenten wordt meestal pv opgemaakt (circa 1x per jaar).

Milieudienst regio Eindhoven (MDRE)

MDRE is een onderdeel van het Samenwerkingsverband regio Eindhoven (SRE). MDRE adviseert de 22 aangesloten gemeenten in Zuid-Oost Brabant inzake vergunningverlening, handhaving en beleid. De gemeenten zijn bevoegd gezag. MDRE heeft in eerste instantie geen rol bij de uitvoering van hoofdstuk 17, de gemeenten zullen bij melding of constatering van ongewone voorvallen zelf actie moeten ondernemen. MDRE geeft aan niet op de hoogte te zijn van daadwerkelijke gevallen van hoofdstuk 17 Wm. Wel bestaat in de regio een consignatiedienst die kan worden opgeroepen bij eventuele calamiteiten. In de praktijk gebeurt dat voornamelijk bij klachten en een enkele brand. Echte ongewone voorvallen (inclusief die bij agrarische bedrijven) werken de gemeenten zelf af, voorzover deze gemeld worden

5.3.2 Resultaten regionale milieudiensten

- DCMR heeft reeds jarenlange ervaring met de uitvoering van de ongewone voorvallenregeling. Zij is - vermoedelijk als enige milieudienst - qua uitvoeringsniveau vergelijkbaar met provincies.
- Jaarlijks doen zich circa 3300 ongewone voorvallen voor. Van de ongewone voorvallen valt circa 10% in de zwaardere categorie van de CIN-meldingen.

- De afhandeling van ongewone voorvallen vormt niet bij alle regionale milieudiensten onderdeel van het met de gemeenten afgesproken takenpakket.

5.4 Gemeenten

Om een beeld te krijgen van aantal en aard van de ongewone voorvallen bij inrichtingen onder gemeentelijk bevoegd gezag is -naast de regionale milieudiensten- een aantal gemeenten individueel benaderd. Geen van de benaderde gemeenten houdt een centrale registratie bij van gemelde ongewone voorvallen. Betrouwbare opgaven zijn derhalve niet mogelijk. Hieronder wordt daarom volstaan met een indicatie van het aantal ongewone voorvallen bij een (willekeurige) klein en grotere gemeente.

5.4.1 Indicatie vanuit een willekeurige kleinere gemeente

In eerste instantie bestaat bij de gemeente het beeld dat ongewone voorvallen zeer sporadisch voorkomen (bijvoorbeeld een brand met asbestdeeltjes door de hele gemeente). Na voorlezing van de jurisprudentie omtrent de betekenis van het begrip 'ongewoon voorval' ontstaat een andere, ruimere, interpretatie en de overtuiging dat dergelijke ongewone voorvallen veel meer zullen voorkomen. Een conservatieve schatting is dat zich jaarlijks bij 1 op de 25 bedrijven wel eens iets voordoet zodat men het op de schaal van deze kleine gemeente heeft over circa 150 ongewone voorvallen (die voor meer dan 99% niet gemeld worden en slechts sporadisch via het toezicht achteraf in beeld komen).

Ongewone voorvallen, of misschien beter: geconstateerde of gemelde bijzonderheden worden door de gemeente wel vastgelegd in het inrichtinggebonden dossier maar niet in een centrale registratie van artikel 17 gevallen.

5.4.2 Indicatie vanuit een willekeurige grotere gemeente

In de praktijk worden heel sporadisch ongewone voorvallen gemeld, circa 1x per jaar. Daarnaast ook circa 1x per jaar een milieurelevante brand (bijvoorbeeld asbest). In de praktijk komt het eveneens een enkele keer per jaar voor dat een ongewoon voorval (dat niet gemeld is) achteraf tijdens het toezicht wordt opgemerkt. Daar wordt zelden pv van opgemaakt.

5.4.3 Resultaten gemeenten

- In een substantieel deel van de gemeenten krijgt implementatie van hoofdstuk 17 Wm weinig aandacht; er zijn geen centrale registraties aangetroffen met uitzondering van de DCMR-regio.
- Een betrouwbare schatting van het aantal ongewone voorvallen bij inrichtingen onder gemeentelijk bevoegd gezag is niet mogelijk.
- Op gemeentelijk niveau wordt vaak gedacht dat het om een of enkele gevallen per 5 jaar of per jaar gaat. De gegevens van DCMR maken duidelijk dat het in de praktijk om veel grotere aantallen zal gaan die echter vaak aan de aandacht van het gemeentelijk bevoegd gezag ontsnappen dan wel niet geïnterpreteerd worden als ongewoon voorval in de zin der wet.

5.5 Rijksoverheid

5.5.1 Ministerie VROM als beleidsmaker

Hoofdstuk 17 Wm is niet aan een van de beleidsmedewerkers toegewezen waardoor bij het Ministerie van VROM niemand zich specifiek met dit hoofdstuk bezighoudt. Zeer incidenteel komen vragen bij VROM binnen. Deze vragen hebben vrijwel altijd betrekking op de financiële afhandeling (schaderegeling, financiële zekerheid) van een ongewoon voorval en niet zozeer op de materie van hoofdstuk 17.

5.5.2 Ministerie VROM als bevoegd gezag voor de Wm

De minister van VROM is bevoegd gezag voor een beperkt aantal categorieën van inrichtingen. Deze categorieën worden opgesomd in bijlage II van het Inrichtingen- en Vergunningenbesluit. Categorie 1 tot en met 8 hebben betrekking op defensie-inrichtingen. Het gaat daarbij om in totaal zo'n 150 inrichtingen. Categorie 9 heeft betrekking op laboratoria voor het ontwikkelen en beproeven van genetisch gemodificeerde organismen²².

Daarnaast is in bijlage III van het Ivb een aantal categorieën van inrichtingen opgesomd waaraan een vergunning niet wordt verleend dan nadat de minister heeft verklaard dat hij daartegen geen bedenkingen heeft. Het gaat hierbij om een aantal inrichtingen uit de afvalsector (gevaarlijk afvalverwerkers, circa 90 inrichtingen). Daarnaast is de minister bevoegd gezag voor een bepaalde categorie inzamelaars van afvalstoffen (afgewerkte

²² Deze laatste categorie is in het onderzoek buiten beschouwing gebleven.

olie in bulk, kga-inzamelaars, scheepsafvalinzamelaars). Het gaat om circa 60 inrichtingen.

Defensie-inrichtingen VROM

De minister is bevoegd gezag. De vergunningen worden opgesteld en verleend door de directie Externe veiligheid (EV). Het toezicht op de Wm-vergunning vindt plaats door het Inspectoraat-Generaal (de voormalige Inspectie Milieuhygiëne). De directie externe veiligheid geeft aan onder ongewone voorvallen geen voorvallen te verstaan die regelmatig voorkomen, die binnen de bedrijfsvoering normaal zijn, waarmee bij de vergunningverlening rekening is gehouden inclusief daarvoor te treffen maatregelen. In de praktijk betekent dit dat ongewone voorvallen vaak betrekking zullen hebben op problemen met tankwagens, afsluiters e.d. Branden en explosies worden (i.h.a.) niet als ongewoon voorval gezien: bij het schieten met lichtspoor komen bijvoorbeeld regelmatig brandjes voor. Daarvoor zijn evenwel voorzieningen getroffen (uitkijk + brandwacht die binnen 5 minuten ter plaatse is).

Het algemene beeld is dat ongewone voorvallen door defensie-inrichtingen keurig gemeld worden, zowel bij de directie (als vergunningverlener) als bij het Inspectoraat-Generaal (als toezichthouder). Daarbij speelt een rol dat veiligheid een aspect is dat veel aandacht krijgt in de bedrijfsvoering.

Bij meldingen van ongewone voorvallen wordt de vergunning gecheckt om te bezien of de betreffende zaken bij vergunningverlening aan de orde zijn geweest en goed zijn geregeld. Verder is het een zaak van de toezichthouder.

Men houdt bij de directie EV geen centrale registratie bij. Het aantal ongewone voorvallen wordt geschat op circa 25 per jaar waarvan het overgrote deel (op dit moment) betrekking heeft op cfk-meldingen en halonblussers. Overige meldingen circa 4-5 per jaar. In verband met de toename van cfk-meldingen is een plan van aanpak opgesteld samen met de inspectie.

De directie EV vermoedt dat niet alles gemeld zal worden omdat dit mede afhangt van houding en kennis van de betrokken personen. De directie heeft zelf geen 24 uren-bereikbaarheid en geen piketdiensten. Er zijn geen formele procedures voor de afhandeling en geen onderlinge afspraken met de inspectie die hierin autonoom is.

Zie voor toezicht hieronder: VROM-inspectie

Afvalinrichtingen VROM

De vergunningen voor de inzamelaars en de verklaringen van geen bedenkingen (vvgb) voor de gevaarlijk afvalbewerkers worden verleend door de directie Stoffen, Afvalstoffen en Straling (SAS) van het ministerie van VROM.

VROM heeft bij de afgifte van vvgb's relatief weinig van doen met hoofdstuk 17 omdat de provincies hier de vergunningen afgeven. In die vergunningen wordt wel een *voorschrift* opgenomen op basis waarvan meldingen verplicht zijn bij ongewone voorvallen die leiden tot een *stagnatie* in de afvalverwerking van naar verwachting (bijv.) meer dan één week. Bedrijven dienen dergelijke ongewone voorvallen – op grond van het vergunningvoorschrift - terstond te melden zowel bij de vergunningverlener als bij VROM. De optiek daarbij is dat een (ernstige) bedrijfsstoring bij een verwerker tot gevolg kan hebben dat de verwerking *stagneert* en er elders in de keten (bij andere inrichtingen op andere locaties) problemen ontstaan. De reden voor een dergelijke meldingsplicht richting VROM is dat in de praktijk VROM direct wordt aangesproken bij stagnatie aangezien zij de enige instantie is die voldoende landelijk overzicht heeft. Zij kan op basis van het inzicht in de landelijke capaciteit (tijdelijke) exportvergunningen verlenen en daarmee het alsnog ontstaan van milieueffecten ten gevolge van een ongewoon voorval beperken of voorkomen.

Op dit moment bestaat er dus een meldingsplicht voor stagnaties in de afvalketen op grond van de provinciale Wm-vergunning voor afvalbedrijven, ook wanneer er geen sprake is van (potentiële) milieueffecten op of rond de eigen locatie. De beleidsdirectie SAS pleit ervoor om hoofdstuk 17 zo breed te interpreteren dat ook deze stagnatiemeldingen - die in de huidige situatie op basis van de vergunning plaatsvinden - onder het wettelijke begrip 'ongewoon voorval' vallen, dus met andere woorden onder de werking van hoofdstuk 17 Wm gaan vallen.

In de visie van VROM dient hoofdstuk 17 Wm breed geïnterpreteerd te worden, en – waar het gaat om afvalverwerkers – dus ook betrekking te hebben op ongewone voorvallen (storingen, incidenten) in het productieproces *waarbij (eventueel) géén milieueffecten op of rond de bedrijfslocatie optreden*, maar waardoor wel stagnatie in de afvalverwerking optreedt of kan optreden.

Casus Inzamelstation Scheepsafvalstoffen Nijmegen

ISN neemt olie-water-slibmengsels in van binnenvaartschepen en zuivert die in tanks. Door een ongewoon voorval is een van de tanks geëxplodeerd waardoor de hele installatie buiten bedrijf is. Naast de effecten op locatie heeft dit grote effecten voor de afgifte van scheepsafvalstoffen door de binnenvaart.

Conclusie is dat de regeling inzake het ongewoon voorval ook expliciet zou moeten (gaan) inhouden dat ongewone voorvallen ook die rampen, incidenten, voorvallen zijn die – afgezien van de eventuele milieugevolgen op en rond de locatie - de ongestoorde verwerking van afvalstoffen gedurende een langere tijd in gevaar brengen.

Huidige uitvoeringspraktijk

In zijn algemeenheid wordt de meldingsplicht voor dergelijke incidenten op basis van het vergunningvoorschrift door afvalbedrijven redelijk goed

nagekomen. Soms hoorde VROM echter pas van een knelpunt via het reguliere branche-overleg. Het aantal meldingen kan niet goed worden ingeschat maar er is regelmatig sprake van meldingen. Alleen al vanuit AVR bijvoorbeeld circa 4 tot 5 keer per jaar. Provincies melden bij hen gemelde incidenten overigens lang niet altijd door. Circa een derde van de provincies doet dit goed en circa de helft niet of nauwelijks.

De vergunningverleners zijn niet 24 uur bereikbaar (alleen kantoortijden), er zijn geen interne procedures en geen centrale registratie van meldingen van ongewone voorvallen. 'Terstond' betekent in de praktijk dus dat het bijvoorbeeld drie dagen kan duren voor men actie kan gaan ondernemen. Deze tijdsperiode is eigenlijk te lang. Hoewel stagnatie vaak pas na enige tijd optreedt, is er ook tijd nodig voor het organiseren van oplossingen.

5.5.3 VROM-inspectie

In theorie zouden de VROM-inspecties tezamen een goed landelijk beeld moeten hebben van de ongewone voorvallen die zich in Nederland voordoen omdat de wet verplicht om alle ongewone voorvallen met spoed aan de inspecteur door te melden. Vanwege de gebrekkige melding, de vaak gebrekkige registratie en de vaak slechte doormelding naar inspecties beschikt men echter niet over dit beeld. Veel provincies en de meeste gemeenten melden ongewone voorvallen niet door aan de inspecteur zodat bij de meeste inspecties hooguit een fragmentarisch beeld bestaat. Een deel van de inspecties verneemt de ongewone voorvallen uit de krant. Bij een ander deel van de inspecties is de situatie rooskleuriger omdat men van een aantal provincies en DCMR een deel van de ongewone voorvallen direct gemeld krijgt en de overige via verzamelmeldingen achteraf. De wet is overigens niet erg duidelijk over de taak van de inspecties met betrekking tot doorgemelde ongewone voorvallen, omdat zij niet specificeren welke vervolgtacties de inspectie zou moeten of kunnen nemen bij aan haar gemelde ongewone voorvallen. De rol en taakopvatting van de inspectie ten aanzien van ongewone voorvallen staat daarom met enige regelmaat ter discussie.

Daarnaast treden de VROM-inspecties op als eerstelijns toezichthouder voor een beperkt aantal categorieën van inrichtingen (o.a. defensie-inrichtingen). Hier zouden de inspecties dus een goed beeld -uit de eerste hand- moeten hebben van het aantal ongewone voorvallen.

Het beeld is echter dat men wel het een en ander heeft gecommuniceerd (informatiebrief²³) en georganiseerd (meldingsformulier) maar voorzover bekend worden ongewone voorvallen ook door de VROM-inspecties vanuit hun eerstelijns rol niet centraal geregistreerd zodat het niet goed mogelijk is een

²³ De voormalige Inspectie Milieuhygiëne heeft in december 1998 een brief gestuurd aan de Staatssecretaris van Defensie, de Koninklijke Marine, de Koninklijke Landmacht en de Koninklijke Luchtmacht waarin globaal het fenomeen melding ongewone voorvallen wordt aangekaart en als bijlage een richtlijn (zonder juridische status) is opgenomen met een interpretatie van het begrip Ongewoon voorval. Deze bijlage is niet openbaar. Destijds is in de brief verzocht de richtlijn te verspreiden binnen de organisaties en conform te handelen.

betrouwbaar beeld te krijgen. Er is geen indicatie verkregen van de bij de inspecties gemelde aantallen.

5.5.4 Openbaar ministerie

Indicatie uit gesprekken met parketsecretarissen milieu is dat het aantal gevallen waarbij het Openbaar Ministerie van doen heeft met hoofdstuk 17 Wm zeer beperkt is. Voor Gelderland is het aantal gevallen circa 5 sinds het van kracht worden van de Wm. Het gaat daarbij in vrijwel alle gevallen om zaken waarin de melding achterwege is gebleven of de melding te laat is gepleegd. Ook uit de jurisprudentie komt het beeld van een zeer beperkt aantal cases betreffende hoofdstuk 17 Wm naar voren.

5.5.5 Resultaten rijksoverheid

- De implementatie van de ongewone voorvallenregeling bij de bedrijfscategorieën waarvoor het rijk optreedt als vergunningverlener en handhaver is minder structureel georganiseerd dan op het provinciale niveau. Er is het een en ander gedaan aan informatieverstrekking over de regeling en aan de afhandeling van meldingen maar het algemene beeld is dat dit vooral incidenteel en ad hoc - met andere woorden naar aanleiding van incidenten - aandacht krijgt. Er zijn geen 24 uurbereikbaarheidsdiensten, formele interne procedures en centrale registraties aangetroffen.
- Er zijn geen exacte indicaties te geven van het aantal ongewone voorvallen bij inrichtingen waarvoor de minister bevoegd is. Ongewone voorvallen komen wel met enige regelmaat voor.
- Het aantal ongewone voorvallen waarmee het Openbaar Ministerie van doen krijgt, is zeer gering.

5.6 Artikel 17.4

Artikel 17.4 staat enigszins apart van de ongewone voorvallenregeling zoals die is vastgelegd in 17.1 tot 17.3. Het artikel biedt het Wm-bevoegde bestuursorgaan de mogelijkheid - indien dat door een ongewoon voorval nodig is, dus *in bepaalde situaties* - te beschikken dat degene bij wie afvalstoffen zijn ontstaan of bij wie afvalstoffen aanwezig zijn bepaalde

verplichtingen en verboden worden opgelegd. Het hoeft daarbij niet (alleen) te gaan om de houders van de inrichting.

Het artikel roept in de praktijk vooral veel vragen en onduidelijkheden op:

- Wat is de achtergrond, het belang en het hogere doel achter het artikel (wellicht: het belang van een doelmatige verwijdering van afvalstoffen ontstaan door of betrokken bij een ongewoon voorval)?
- Welke situaties heeft de wetgever voor ogen?
- Wie zijn hier bedoeld? Heeft de zinsnede "... die zijn aangewezen in de daartoe strekkende beschikking ..." betrekking op degenen bij wie afvalstoffen zijn ontstaan of aanwezig zijn of heeft de zinsnede betrekking op de verplichtingen en verboden die volgen onder a tot en met e.
- Voor welke situaties biedt het artikel een grondslag waarvoor niet elders in de wet dan wel de vergunning dan wel AMvB al een grondslag bestaat? Met andere woorden welk aanvullend instrumentarium wordt hier geboden?
- Is het artikel bedoeld om ervoor te zorgen dat bijvoorbeeld in situaties dat er een brand of explosie is geweest de resten worden gescheiden, gescheiden gehouden en gescheiden afgevoerd? Een dergelijke regeling lijkt overbodig omdat het in de praktijk in het financiële belang van de betrokkenen is om afval gescheiden af te voeren voorzover technisch mogelijk.
- Is het artikel vooral of ook bedoeld om afvalverwerkende bedrijven verplichtingen en verboden op te kunnen leggen?
- Is het artikel vooral of ook bedoeld om anderen dan de Wm-inrichting waar zich het voorval heeft voorgedaan verplichtingen en verboden op te kunnen leggen? Aan wie wordt dan gedacht en in welke situaties? Wordt bijvoorbeeld gedacht aan asbestbranden waarbij men de eigenaren van vervuilde particuliere terreinen kan verplichten om de asbestvervuiling binnen een bepaalde termijn af te voeren?

Vervolgens doet zich de vraag voor hoe het bevoegd gezag de maatregelen in de beschikking dient te handhaven wanneer ze niet nageleefd worden. Heeft men dan te maken met de gebruikelijke beperkingen van de bestuursrechterlijke handhaving of is men als bevoegd gezag ook bevoegd om de maatregelen op kosten van de personen in kwestie te laten uitvoeren. Hoe verhoudt de traagheid van het bestuursrechterlijke optreden zich tot de blijkbaar dringende noodzaak om door middel van een beschikking dergelijke maatregelen op te leggen? Zijn er dan geen zwaardere middelen c.q. noodbevoegdheden nodig?

Ten slotte dringen zich nog andere vragen op: waarom wel een inhoudelijke regeling omtrent de omgang met afvalstoffen bij ongewone voorvallen (overigens blijkbaar zonder noodbevoegdheden) en waarom niet voor de andere aspecten bijvoorbeeld veiligheid? Dit komt onevenwichtig over.

Tijdens het onderzoek kwam geen der respondenten uit zichzelf met opmerkingen aangaande artikel 17.4. Voorzover respondenten expliciet gevraagd is naar hun ervaringen en visies komt uit de gesprekken het beeld naar voren dat artikel 17.4 nog minder bekend is dan de artikelen 17.1 tot

17.3 en ofwel als overbodig wordt gezien ofwel als onduidelijk. Er zijn geen gevallen boven tafel gekomen waarbij het artikel is toegepast. Wel is 1 geval boven tafel gekomen (explosie silo in Putten bij een bedrijf dat ook afvalstoffen verwerkt) waarbij dat is overwogen omdat men - in verband met een gebrek aan vertrouwen in de inherente veiligheid van de bedrijfsprocessen - een middel zocht om het bedrijf na een ongewoon voorval (tijdelijk) te kunnen stilleggen. Daarvoor bood artikel 17.4 evenwel onvoldoende aanknopingspunten.

Het is niet zeker dat het onderzoek een volledig beeld geeft van de toepassing van artikel 17.4. Wellicht zijn er gevallen waarin het artikel zijn nut heeft bewezen of nuttig zou kunnen zijn wanneer het artikel werd begrepen en toegepast. Overwogen kan worden het artikel te schrappen. Bij handhaving van het artikel wordt in ieder geval aanbevolen te komen tot een duidelijker formulering en toelichting ondermeer door een scheiding aan te brengen in zowel de situaties als 'degenen' waarop het artikel van toepassing is en de instrumenten die het bevoegd gezag in die situaties en ten aanzien van diegenen heeft.

5.7 Resultaten

- Kennis van de regeling en de interpretatie van begrippen is sterk bepalend voor het beeld dat bevoegde instanties hebben van de aantallen ongewone voorvallen.
 - Bij bevoegde instanties (en bedrijven) die weinig bekend zijn met de ongewone voorvallenregeling bestaat vaak het beeld dat ongewone voorvallen slechts zeer sporadisch voorkomen. Men denkt in dergelijke gevallen bij 'ongewone voorvallen' vooral aan de grotere incidenten en rampen. Hierdoor wordt door de praktijk het aantal ongewone voorvallen dat zich daadwerkelijk voordoet zeer sterk onderschat.
 - Bij bevoegde instanties (en bedrijven) die goed bekend zijn met de regeling en de implicaties daarvan bestaat juist het beeld dat ongewone voorvallen zich duizenden zo niet tienduizenden keren per jaar voordoen binnen het desbetreffende inrichtingenbestand. Deze instanties en bedrijven pleiten voor een *zinnvolle* toepassing van de regeling door het werken met een categorie-indeling van ongewone voorvallen en daarop aansluitende meldings- en registratieprocedures om te hoge administratieve lasten te voorkomen en de nodige alertheid te behouden.
- Veel ongewone voorvallen worden niet gemeld. Wel gemelde ongewone voorvallen worden veelal alleen geregistreerd in een bedrijfsgebonden dossier. Slechts een klein aantal bevoegde instanties houdt een centrale registratie van ongewone voorvallen bij, met name op het provinciale niveau. Bij een deel van deze instanties is de registratie nog in ontwikkeling zodat geen betrouwbaar of volledig beeld mogelijk is. Het

aantal gemelde en geregistreerde ongewone voorvallen vormt derhalve slechts het (minieme) topje van de ijsberg.

- Bij een zeer klein aantal instanties (provincies) is sprake van een (relatief) goed functionerende centrale registratie. Het aantal gemelde en geregistreerde ongewone voorvallen bedraagt bij deze instanties circa 2 per inrichting per jaar. Ook deze instanties geven evenwel aan te verwachten dat lang niet alle ongewone voorvallen bij hen gemeld worden. Ook bij deze instanties is dus sprake van 'het topje van de ijsberg'.
- Ongewone voorvallen doen zich voor bij alle typen inrichtingen ongeacht of zij onder ministerieel, provinciaal of gemeentelijk bevoegd gezag vallen.
- Ongewone voorvallen doen zich voor in alle sectoren maar lijken relatief wat meer voor te komen in de sectoren procesindustrie/chemische industrie, metaal, afval, landbouwgerelateerde sectoren en voedingsmiddelenindustrie. Dit kan evenwel ook veroorzaakt worden door een verschil in meldingsgedrag.
- Ongewone voorvallen kunnen betrekking hebben op alle milieucompartimenten.
- Milieuklachten worden voor een belangrijk deel veroorzaakt door bedrijven. Een relatief klein aantal bedrijven veroorzaakt een groot deel van de milieuklachten. Een deel van die klachten is gerelateerd aan ongewone voorvallen. Het komt echter maar zelden voor dat een milieuklacht gekoppeld kan worden aan een door het bedrijf zelf gedane melding van een ongewoon voorval.
- In de praktijk worden primair op basis van hoofdstuk 17 uitgewerkte meldingsprocedures ook benut voor meldingen op basis van andere juridische grondslagen. Uit het onderzoek komt niet scherp naar voren in hoeverre daarnaast bepaalde voorvallen ten onrechte op basis van hoofdstuk 17 worden gemeld.
- Er moet -logisch redenerend- landelijk sprake zijn van een aanzienlijke belasting van het milieu ten gevolge van ongewone voorvallen die aan de aandacht van de bevoegde autoriteiten ontsnapt.

6. Verplichtingen van degene die de inrichting drijft

6.1 Geadresseerde

Artikel 17.1 Wm bepaalt dat indien zich in een inrichting een ongewoon voorval voordoet of heeft voorgedaan, waardoor nadelige gevolgen voor het milieu zijn ontstaan of dreigen te ontstaan, degene die de inrichting drijft, onmiddellijk de maatregelen moet treffen 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. Tot wie richt deze bepaling zich? Tot 'degene die een inrichting drijft'. Wie is 'degene'?

Het woord 'degene' is bekend uit de Algemene wet bestuursrecht. In artikel 1:2, eerste lid Awb is het begrip belanghebbende gedefinieerd als: 'degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken'. Het woord 'degene' is in afwijking van de vroegere Wet Arob waar sprake was van 'de natuurlijke of rechtspersoon' gekozen om elke persoon of entiteit te kunnen omvatten. In de memorie van toelichting is het als volgt verwoord:²⁴

"Er zij op gewezen dat (...) niet wordt gesproken van 'de natuurlijke of rechtspersoon' maar van 'degene'. Wij stellen deze term voor om twee redenen. Ten eerste is een bestuursorgaan noch natuurlijke persoon, noch altijd rechtspersoon. (...) Ter vermijding van dit probleem in de Awb kiezen wij voor gebruik van de term 'degene', waaronder ook een bestuursorgaan begrepen kan worden geacht. Ten tweede blijkt uit de bestuursrechtelijke wetgeving dat er meer entiteiten belanghebbende kunnen zijn dan alleen natuurlijke en rechtspersonen. Naast de reeds genoemde bestuursorganen kan gedacht worden aan vennootschappen zonder rechtspersoonlijkheid, die als zodanig bijvoorbeeld een vergunning kunnen aanvragen. Door het vergunningvereiste van bijvoorbeeld de milieuwetten, in samenhang met artikel 51, eerste en derde lid, van het Wetboek van Strafrecht (inhoudende dat strafbare feiten kunnen worden begaan door natuurlijke personen, rechtspersonen, vennootschappen zonder rechtspersoonlijkheid, maatschappen en doelvermogens) wordt duidelijk dat dergelijke entiteiten belanghebbende kunnen zijn."

Het komt wenselijk voor aan het begrip 'degene' in artikel 17.1 Wm dezelfde ruime betekenis toe te kennen. Niets duidt erop dat een enge betekenis is beoogd. In de meeste gevallen zal een inrichting worden gedreven door een natuurlijk persoon of een privaatrechterlijke rechtspersoon. Onder omstandigheden kan het echter ook een publiekrechtelijke rechtspersoon zijn, of een entiteit zonder rechtspersoonlijkheid.

²⁴ E.J. Daalder, G.R.J. de Groot en J.M.E. van Breugel, De parlementaire geschiedenis van de Algemene wet bestuursrecht Eerste Tranche, (PG Awb I), Samsom H.D. Tjenk Willink, Alphen aan den Rijn, 1993 p. 148-149.

Seerden wijst erop dat het in artikel 17.1 Wm niet gaat om de feitelijke veroorzaker, bijvoorbeeld een ondergeschikte of een derde die bepaalde tijdelijke reparatiewerkzaamheden uitvoert. Zijns inziens is dit ook wel logisch omdat die het meestal niet in hun macht hebben om maatregelen te nemen.²⁵ Uiteraard zal feitelijk moeten worden opgetreden door een natuurlijke persoon. Het zal dan gaan om een persoon die ter plekke is op het moment waarop het ongewone voorval zich voordoet, en die het gezag en de bevoegdheid heeft om handelend op te treden namens degene die de inrichting drijft. Laatstgenoemde is ervoor verantwoordelijk dat er mensen zijn die de bevoegdheid en de instructie hebben om op te treden.

6.2 Zorgplicht

6.2.1 Inhoud

Indien zich in een inrichting een ongewoon voorval voordoet of heeft voorgedaan, waardoor nadelige gevolgen voor het milieu zijn ontstaan of dreigen te ontstaan, moet degene die de inrichting drijft, ingevolge artikel 17.1 Wm onmiddellijk de maatregelen treffen 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. Seerden duidt deze verplichting kortweg aan als: zorgplicht.²⁶

Uit de rechtspraak blijkt dat het criterium 'de maatregelen treffen die redelijkerwijs van hem kunnen worden verlangd' een objectief criterium inhoudt. Het bevoegd gezag kan daaraan niet de bevoegdheid ontlenen te verlangen dat bepaalde (redelijke) maatregelen worden getroffen.²⁷ Zoals hierna zal blijken, levert het ontbreken van zodanige bevoegdheid problemen op bij de handhaving wanneer betrokkene nalatig blijft de desbetreffende maatregelen te treffen. Een andere complicatie is dat degene die de inrichting drijft 'probleemhebber' is ten aanzien van de vraag welke maatregelen redelijkerwijs kunnen worden verlangd. Meent hij te snel dat bepaalde maatregelen redelijkerwijs niet meer kunnen worden verlangd, dan is hij in overtreding.

²⁵ R.J.G.H. Seerden, commentaar op artikel 17.1 Wm, p. B 2 17.1-7, in *Drupsteen/Gilhuis/Hordijk/Michiels, Commentaar Wet milieubeheer*, Elsevier Den Haag losbladig.

²⁶ T.a.p. p. B 2 Inl. 17.1/17.4-13.

²⁷ Vgl. Vz. ABRvS 6 september 1994, AB 1995, 175 en Vz. ABRvS 23 april 1997, KG 1997. 243. In ABRvS 18 juli 2000 AB 2001, 30 m.nt. FM is een formulering gekozen die in een andere richting lijkt te wijzen, maar daarin stond deze rechtsvraag niet centraal.

Welke maatregelen redelijkerwijs kunnen worden verlangd van degene die de inrichting drijft, hangt af van de omstandigheden van het geval. In het algemeen zal het gaan om het treffen van noodmaatregelen om de dreigende milieuaantasting af te wenden, of, waar dat niet meer mogelijk is, om de schade zoveel mogelijk te beperken. Gedacht kan worden aan maatregelen ter voorkoming van het vrij komen van stoffen, ter voorkoming van verdere verspreiding van vrijgekomen stoffen, tot op opruimen van vrijgekomen stoffen, etcetera. Vervolgens moet het voorval zo spoedig mogelijk aan het bevoegde gezag worden gemeld.

Uit de hierboven reeds aangehaalde uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van ABRS 18 juli 2000 (AB 2001, 30 m.nt. FM) komt naar voren dat de in artikel 17.1 Wm bedoelde maatregelen zich kunnen uitstrekken tot terreinen van derden voorzover deze derden daarvoor niet de toestemming weigeren.

6.2.2 Kosten

Nu niet uitdrukkelijk iets anders is bepaald, lijkt evident dat degene die de inrichting drijft de kosten van de maatregelen draagt. Dit is in overeenstemming met het beginsel 'de vervuiler betaalt'. Overigens zullen de kosten en de draagkracht van degene die de inrichting drijft, in aanmerkingen kunnen worden genomen bij beantwoording van de vraag of maatregelen redelijkerwijs kunnen worden verlangd.

6.3 Meldingsplicht

Artikel 17.2 Wm bepaalt in het eerste lid dat degene die een inrichting drijft waarin zich een voorval, als bedoeld in artikel 17.1, voordoet of heeft voorgedaan, dat voorval zo spoedig mogelijk meldt aan het bestuursorgaan dat bevoegd is een vergunning krachtens artikel 8.1 voor een inrichting te verlenen, dan wel ingevolge artikel 8.41, tweede lid, onder a, het orgaan is waaraan de melding wordt gericht.

6.3.1 Bij wie melden?

De melding dient plaats te vinden bij 'het bestuursorgaan dat bevoegd is een vergunning krachtens artikel 8.1 voor een inrichting te verlenen, dan wel ingevolge artikel 8.41, tweede lid, onder a, bij het orgaan waaraan de melding wordt gericht' ('het bevoegd gezag'). Afhankelijk van de toepasselijke AMvB, van de aard van de inrichting en van de plaats waar de inrichting is

gelegen, kan het bevoegd gezag zijn, het college van burgemeester en wethouders, het college van Gedeputeerde Staten, de minister van VROM, de minister van Economische Zaken of het dagelijks bestuur van een regionaal openbaar lichaam.²⁸

Op het eerste gezicht oogt het onoverzichtelijk dat zoveel verschillende bestuursorganen geadresseerde van de melding kunnen zijn. Deze onoverzichtelijkheid lijkt echter voor degene die de inrichting drijft wel mee te vallen omdat er voor elke inrichting maar één bevoegd gezag is (behoudens toepasselijkheid van de Kernenergiewet, zie artikel 15a van die wet) en dit bevoegd gezag is in beginsel bekend omdat degene die de inrichting drijft met dit bevoegd gezag in een vergunnings- c.q. meldingsrelatie staat.

Hoofdstuk 17 Wm voorziet niet in een meldingsplicht bij ongewone voorvallen die wellicht een bedreiging voor het milieu vormen maar die zich niet voordoen in een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer. Derhalve zal de vraag zich niet voordoen bij wie moet worden gemeld wanneer er geen sprake is van een meldingsplichtige of vergunningplichtige inrichting.

De wetgever heeft niet gekozen voor een melding bij het bestuursorgaan dat tot optreden bevoegd is. Niet degene die de melding doet, maar het bevoegd gezag is ervoor verantwoordelijk dat dit orgaan op de hoogte wordt gesteld (zie hierna). Wanneer zich de situatie mocht voordoen dat de melding bij een ander bestuursorgaan wordt gedaan dan het bestuursorgaan dat in het desbetreffende geval het bevoegd gezag is, mag bij een telefonische melding worden aangenomen dat het misverstand direct duidelijk is. Bij een schriftelijke melding is het bestuursorgaan dat de melding ontvangt ingevolge artikel 2:3, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht verplicht dit geschrift 'tot behandeling waarvan kennelijk een ander bestuursorgaan bevoegd is', onverwijld aan dat orgaan door te zenden onder gelijktijdige mededeling daarvan aan de afzender.

Het is niet goed voorstelbaar dat doorzending niet mogelijk is, maar wanneer zich dit in een concreet geval zou voordoen, dan is het ontvangende bestuursorgaan ingevolge het tweede lid van artikel 2:3 Awb verplicht de melding terug te zenden.

Niet iedere kennisgeving van een ongewoon voorval zal zijn aan te merken als een melding bij de verkeerde instantie. Dat is met name niet het geval als kennis wordt gegeven aan een instantie die uit anderen hoofde een taak heeft ten aanzien van het voorval. Van degene die bijvoorbeeld de brandweer belt, mag worden verwacht dat hij ook het bevoegd gezag belt.

²⁸ Zie de artikelen 8.2 en 8.2a Wm.

6.3.2 Wijze van melding

Vorm

De wet bepaalt niets over de vorm waarin de melding dient te geschieden. Dat betekent dat degene die de melding doet elke vorm kan kiezen die onder de gegeven omstandigheden geschikt is. Het meest voor de hand ligt dat de melding telefonisch wordt gedaan. In de meeste gevallen zal alleen dan snel ingrijpen van de zijde van de overheid mogelijk zijn. De melder heeft dan ook de zekerheid dat de melding is ontvangen. Onder omstandigheden zal een mondelinge of schriftelijke melding echter eveneens mogelijk zijn.²⁹ Degene die meent er belang bij te hebben tegenover een eventueel ontkennend bevoegd gezag te bewijzen dat de melding is gedaan, doet er goed aan deze schriftelijk (per fax) te bevestigen.

Uiteraard staat het degene die de melding doet vrij om daarbij rekening te houden met wensen die het bevoegd gezag daaromtrent eventueel kenbaar heeft gemaakt. Dit geeft het bevoegd gezag enige ruimte om ter zake beleid te voeren. Het kan echter, bij gebreke van een wettelijke grondslag, niet tot het hanteren van een bepaalde vorm verplichten.³⁰

Inhoud

Ingevolge het eerste lid van artikel 17.2 Wm moet degene die de inrichting drijft 'het voorval' melden.

De melding zal ten minste moeten omschrijven waar (adres) iets gaande is of is gebeurd, wat het betreft (brand, explosie) en - voor zover mogelijk - welke (milieu)risico's zich voordoen.

Ook op dit punt kan het bevoegd gezag een handreiking doen.

Tijdstip

De melding dient 'zo spoedig mogelijk' plaats te vinden. Deze omschrijving is tamelijk vaag. In de meeste gevallen zal het voor (de bevoegde werknemer van) degene die de inrichting drijft mogelijk zijn om zodra hij of zij zich realiseert dat er een ongewoon voorval gaande is of heeft plaatsgevonden dat een bedreiging voor het milieu vormt, de telefoon te grijpen en het bevoegd gezag te bellen.

Aangenomen mag worden dat in de praktijk minder haast aan de dag zal worden gelegd om te bellen wanneer de onderneming het voorval met eigen middelen onder controle kan krijgen, dan wanneer zij hulp nodig heeft,

²⁹ Een melding per e-mail lijkt alleen geschikt als de melder voldoende reden heeft te verwachten dat de aangeschreven computer op het desbetreffende moment bereikbaar is. Zo'n reden kan gelegen zijn in de omstandigheid dat het gebruikte e-mail-account voor het doen van meldingen is open gesteld. Vgl. Ontwerp-artikel 2.3.2 Awb.

³⁰ De melding is geen aanvraag, mitsdien is artikel 4:4 Awb niet van toepassing dat aan een bestuursorgaan de bevoegdheid toekent om een formulier vast te stellen.

bijvoorbeeld van de brandweer. Het lijkt echter in strijd met de bedoeling van artikel 17.2 Wm om met de melding zolang te wachten dat het bevoegd gezag niet meer de mogelijkheid heeft om desgewenst toezicht te houden op de afwikkeling van het ongewone voorval. Dit is wellicht anders wanneer het een ongewoon voorval betreft van een type ten aanzien waarvan met het bevoegde gezag uitdrukkelijk een andere afspraak is gemaakt.

6.4 Gegevensverstrekking

Het tweede lid van artikel 17.2 legt op de melder een vervolgverplichting tot gegevensverstrekking. Deze verplichting is te onderscheiden van de meldingsplicht. Met de melding kan niet worden gewacht tot alle gegevens beschikbaar zijn die dienen te worden verstrekt.

Inhoud

Ingevolge artikel 17.2, tweede lid Wm verstrekt degene die de inrichting drijft het bevoegd gezag, zodra deze 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.

De verplichting deze gegevens te verstrekken, impliceert de verplichting onderzoek uit te voeren of te doen uitvoeren ten einde de gegevens te verkrijgen.

Tijdstip

De in artikel 17.2, tweede lid, Wm genoemde gegevens moeten worden verstrekt 'zodra zij bekend zijn'. Deze omschrijving duidt erop dat de gegevensverstrekking in verschillende etappen plaatsvindt al naar gelang meer gegevens beschikbaar komen. Het woord 'zodra' lijkt zich te verzetten tegen een praktijk waarin eerst alle gegevens worden verzameld en pas daarna integraal wordt gerapporteerd aan het bevoegd gezag. Het lijkt voorts te impliceren dat het onderzoek met enige voortvarendheid ter hand dient te worden genomen.

Wederom geldt dat met het bevoegd gezag afspraken kunnen worden gemaakt.

6.5 Zelfincriminatie door melding

6.5.1 Milieustrafrecht

Diverse gedragingen die het milieu kunnen aantasten, zijn strafbaar gesteld. Zo is in het Wetboek van Strafrecht ("Sr") strafbaar gesteld het opzettelijk en wederrechtelijk (art. 173a Sr) of culpoos en wederrechtelijk (art. 173b Sr) brengen van een stof op of in de bodem, in de lucht of in het oppervlaktewater, indien de schuldige weet of ernstige reden heeft om te vermoeden dat daarvan gevaar voor de openbare gezondheid of levensgevaar voor een ander te duchten is. Voorts is in artikel 1a van de Wet op de economische delicten overtreding van een groot aantal specifieke bepalingen uit de milieuwetgeving strafbaar gesteld. De meldingsplicht impliceert een actieve rapportageplicht aan de overheid. Het bestuursorgaan waaraan wordt gemeld heeft een plicht tot doormelden aan overheidsdiensten, die direct belang hebben bij een onverwijld mededeling. Het is aannemelijk dat daaronder de officier van justitie is begrepen. Wanneer het ongewone voorval een strafbaar feit impliceert dat is begaan door degene die de inrichting drijft, dan heeft melding van dit voorval tot gevolg dat het strafbare feit aan opsporingsambtenaren ter kennis kan komen. Dit gegeven leidt tot twee vragen. Ten eerste: kan de bescherming tegen zelfincriminatie worden ingeroepen als rechtvaardiging voor het niet of niet volledig naleven van de meldingsplicht? Ten tweede: mogen gegevens die de overtreder verplicht is te verstrekken in het strafrecht als bewijs tegen hem worden gebruikt?

6.5.2 Nemo tenetur

Artikel 14, derde lid, onderdeel g, IVBPR bepaalt dat niemand gehouden is tegen zichzelf te getuigen of een bekentenis af te leggen, het zogenoemde "nemo tenetur"-beginsel.

Hoewel het EVRM op zichzelf geen regels van bewijsrecht bevat, "the Convention does not lay down rules on evidence as such",³¹ zijn ook uit de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens bepaalde regels af te leiden die gelden voor de vaststelling of al dan niet een feit voorligt ter zake waarvan een punitieve sanctie kan worden opgelegd. Artikel 6 EVRM garandeert een "fair hearing" en bevat voor wat de strafvervolgning betreft in het tweede lid de onschuldpresumptie. Uit deze elementen leidt het Hof bepaalde regels van feitenvaststelling af.

³¹ EHRM 23 april 1997, JB 1997/147, m.nt. AWH. r.o. 34 (Mantovanelli).

"The Court recalls that although not specifically mentioned in art. 6, the right to silence and the right not to incriminate oneself, are generally recognised international standards which lie at the heart of the notion of a fair procedure under art. 6."³²

Dit recht "to remain silent" (te zwijgen) en "not to incriminate oneself" (zichzelf niet te beschuldigen) betekent dat vervolgende instanties hun zaak niet mogen proberen te bewijzen met behulp van drukmiddelen die de wil van de betrokkene niet respecteren.

Deze rechten werden in de zaak Saunders, waaruit bovenstaand citaat afkomstig is, geschonden geoordeeld. Wat was er aan de hand? De bekende Britse bierbrouwer Guinness deed pogingen om een bedrijf 'Distillers Company PLC' over te nemen. Een ander bedrijf was ook in de race. Een belangrijk element in de deal was een aandelenruil. Guinness haalde de buit binnen mede doordat de koers van haar aandelen plotseling steeg. De verdenking ontstond dat dit was veroorzaakt door onrechtmatige steun van Guinness aan de eigen aandelen. Daarop werd een bestuursrechtelijk onderzoek geëntameerd. Uit dat onderzoek ontstond het vermoeden dat strafbare handelingen waren gepleegd. In overleg met het Britse OM werd echter het bestuursrechtelijk onderzoek voortgezet. De toezichthouders hoorden onder anderen een ex-directeur van Guinness, de heer Saunders. Voor de heer Saunders bestond gedurende het bestuursrechtelijk onderzoek een plicht tot antwoorden vergelijkbaar met het Nederlandse artikel 5:20 Awb.³³ Toen vervolgens een strafrechtelijk onderzoek werd opgestart, werden de rapporten van het bestuursrechtelijk onderzoek aan de politie overgedragen. Uiteindelijk werd Saunders strafrechtelijk vervolgd. Hij verzette zich bij de Britse rechter zonder succes tegen het gebruik in rechte van de bestuurlijke onderzoeksrapporten. Daarop zag hij zich genoodzaakt zelf een getuigenverklaring af te leggen. Uiteindelijk werd hij - mede op grond van die verklaring - veroordeeld.

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens stelt voorop dat zulk een bestuursrechtelijk onderzoek op zichzelf niet hoeft te voldoen aan de vereisten die voortvloeien uit artikel 6 EVRM.³⁴ Toch oordeelt het Hof artikel 6 EVRM geschonden.

Daarbij zijn -als wij goed zien- twee elementen doorslaggevend:

1. De gesanctioneerde verplichting antwoord te geven op gestelde vragen, in samenhang met.
2. Het gebruik van deze antwoorden ten behoeve van strafvervolgning.

Het Hof kent uitdrukkelijk geen betekenis toe aan de omstandigheid dat de verklaringen zijn afgelegd voordat Saunders was beschuldigd. Verplicht gegeven antwoorden kunnen blijkens het Saunders-arrest - ongeacht de fase van het onderzoek waarin zij zijn gegeven, dus ook wanneer dat in de bestuurlijke is gebeurd voordat er sprake was van een verdenking, een zwijgrecht en een

³² EHRM 17 december 1996, JB 1997/80 (Saunders): r.o. 68.

³³ Vgl. arrest Saunders r.o. 70.

³⁴ Arrest Saunders r.o. 67.

cautieverplichting - niet worden gebruikt bij het opleggen van sancties die kunnen worden aangemerkt als strafvervolgning in de zin van artikel 6 EVRM.

Uit handhavingsoogpunt gaat dit tamelijk ver. Waar liggen de grenzen?
Het Hof merkt op:³⁵

"The right not to incriminate oneself (...) does not extend to the use in criminal proceedings of material which may be obtained from the accused through the use of compulsory powers but which has an existence independent of the will of the suspect as such, inter alia, documents acquired pursuant to a warrant, breath, blood etc."

Samenvattend lijkt uit het Saunders-arrest in elk geval af te leiden, dat aan het nemo-tenetur-beginsel geen rechtvaardiging kan worden ontleend om niet te voldoen aan een meldingsplicht zoals die ingevolge hoofdstuk 17 Wm. Het is voorts de vraag of de melding kan worden aangemerkt als een afgedwongen verklaring. Zelfs echter wanneer dat zo zou zijn is nog niet evident dat uit het arrest Saunders volgt dat deze niet voor een strafrechterlijke procedure mag worden gebruikt. De Commissie Scheltema, bijvoorbeeld, is van oordeel dat aan dit arrest geen al te verstrekkende betekenis moet worden toegekend.³⁶

"Dit betekent echter geenszins, dat ter naleving van een inlichtingenplicht verstrekte informatie nooit mag worden gebruikt voor het bewijs van een overtreding waarop een punitieve sanctie staat. Dit is onder meer afhankelijk van de wijze waarop het bewijs wordt gebruikt (in dezelfde zin O.J.D.M.L. Jansen, Het handhavingsonderzoek, diss. UvA, Nijmegen 1999, p. 143). In dat verband zij er op gewezen, dat het Saunders-arrest een bijzondere, nogal atypische casus betrof: de aanklager had ten overstaan van een jury zeer uitvoerig voorgelezen uit in de toezichtsfase onder dwang verkregen verklaringen, met als oogmerk de geloofwaardigheid van de verdachte te ondermijnen.³⁷

Ten slotte moet nog worden bedacht dat de melding niet op zichzelf staat. Op de melding moet nog een gegevensverstrekking volgen. Daarbij zal het in de regel gaan om documenten die onafhankelijk van de wil van de verdachte bestaan en die derhalve mogen worden gebruikt ook wanneer zij onder dwang, in de zin van een gesanctioneerde verplichting,³⁸ zijn verkregen.³⁹ De

³⁵ Arrest Saunders r.o. 69.

³⁶ Toelichting bij het voorontwerp Vierde tranche Algemene wet bestuursrecht, Sdu Den Haag 1999, p. 119.

³⁷ Deze visie van de Commissie Scheltema vindt steun in CRvB 6 maart 1997, RAwb 1997, 120 m.a. GHA.

³⁸ Op deze plaats thans daargelaten dat de artikelen 17.1 en 17.2 Wm op dit ogenblik niet van een serieuze sanctiebedreiging zijn voorzien. Zie hierna onder handhaving.

³⁹ Zie over dit onderwerp ook: A. de Lange, Zelfregulering en zelfincriminatie in het milieustrafrecht, M&R 1998, p. 128 e.v.

melding zelf zal dan in de meeste zaken buiten beschouwing kunnen worden gelaten.

6.5.3 Informatieoverdracht

Naar Nederlands recht is vervolgens nog van belang of het bevoegd gezag die de melding en de gegevens inzake het ongewone voorval ontvangt, bevoegd is deze informatie door te geven aan ambtenaren die tot opsporing of vervolging bevoegd zijn.

De Afdeling bestuursrechtspraak neemt aan dat de uitwisseling van informatie ten behoeve van sanctieoplegging, een inmenging in de persoonlijke levenssfeer oplevert als bedoeld in artikel 10 EVRM.⁴⁰ Een dergelijke inmenging is slechts toelaatbaar indien deze is voorzien bij de wet (in materiële zin).

Vermoedelijk vormen de artikelen 17.2, derde lid onder e Wm gelezen in samenhang met de artikelen 160, 161 en 162 Sv voldoende wettelijke grondslag voor deze overdracht.⁴¹

6.6 Geen meldingsplicht in de vergunning

Hiervoor is aangegeven dat de regeling van ongewone voorvallen een vangnet spant onder het geheel aan mogelijke oorzaken van milieuaantasting die zijn voorzien in de wet of in de vergunning. Gebeurtenissen die uitdrukkelijk zijn voorzien en waarvoor expliciet een regeling is getroffen⁴², zijn in beginsel geen ongewone voorvallen in de zin van hoofdstuk 17 Wm. Deze interpretatie is in lijn met artikel 17.3 Wm dat van het bevoegde gezag vraagt na een ongewoon

⁴⁰ ABRvS 16 januari 1997, JB 1997/26 m.nt. H. Koning. Die zaak betreft een (strafrechtelijk) rechercherapport dat de Minister van Justitie ter inzage heeft gegeven aan zijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksaangelegenheden ten behoeve van rechtspositionele maatregelen jegens een burgemeester.

⁴¹ De milieurechterlijke literatuur en praktijk lijken zich weinig te bekreunen om juridische grenzen aan de mogelijkheid tot gegevensuitwisseling. A.B. Blomberg bijvoorbeeld bespreekt enerzijds een praktijk van slecht georganiseerde maar vanzelfsprekend geachte spontane gegevensuitwisseling, en zoekt anderzijds een belangrijke bevoegdheidsgrondslag in de bevoegdheid die de officier van justitie ontleend aan het tweede lid van artikel 162 Sv om bij het openbaar bestuur informatie op te vragen. Zie haar *Integrale handhaving van milieurecht*, diss. VU, BJu Den Haag 2000, § 10.4 Informatievoorziening, in het bijzonder p. 372 en p. 374. De OvJ zal echter pas kunnen vragen wanneer hij weet dat er informatie is. Voorts wijst zij nog op de Wet openbaarheid van bestuur.

⁴² Artikel 9, zesde lid van de Richtlijn inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging, 96/61/EG. PB 1999 L 257 (IPPC-richtlijn) bepaalt voor onder deze richtlijn vallende activiteiten: "De vergunning bevat maatregelen voor andere dan de normale bedrijfsomstandigheden. Daartoe wordt op passende wijze rekening gehouden met opstarten, lekken, storingen, korte stilleggingen en definitieve beëindigingen wanneer het milieu daardoor kan worden beïnvloed."

voorval zonodig te voorzien in aanpassingen van de milieuvergunning. De omstandigheid dat voor gebeurtenissen die op zichzelf zouden kunnen voldoen aan de inhoud van het begrip 'ongewoon voorval' in de vergunning een regeling kan worden getroffen, impliceert overigens niet dat daarin ook in het algemeen een voorziening mag worden getroffen voor ongewone voorvallen.

De Afdeling bestuursrechtspraak is van oordeel dat de regeling in hoofdstuk 17 Wm de mogelijkheid uitsluit om ook in de milieuvergunning een verplichting op te nemen om ongewone voorvallen te melden. In ABRvS 29 januari 1999 (JB 1999/65; AB 1999, 286 m.nt. JV) overwoog zij:

"2.12.1 Ingevolge artikel 17.1 van de Wet milieubeheer treft degene die de inrichting drijft, indien zich in een inrichting een ongewoon voorval voordoet of heeft voorgedaan, waardoor nadelige gevolgen voor het milieu zijn ontstaan of dreigen te ontstaan, 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. In artikel 17.2 van die wet is voor gevallen als bedoeld in artikel 17.1 een meldingsplicht voor degene die de inrichting drijft, opgenomen.

2.12.2 In voorschrift 2.11 is bepaald: 'Indien zich in de inrichting een ongewoon voorval voordoet of heeft voorgedaan, waardoor nadelige gevolgen voor het milieu zijn ontstaan of dreigen te ontstaan, moet degene die de inrichting drijft onmiddellijk de maatregelen treffen 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'.

In voorschrift 2.12 is voor gevallen als bedoeld in voorschrift 2.11 een meldingsplicht voor degene die de inrichting drijft, opgenomen.

2.12.3 De Afdeling overweegt dat hoofdstuk 17 van de Wet milieubeheer van toepassing is op de inrichting en dat het bepaalde in de voorschriften 2.11 en 2.12 niet toe- of afdoet aan de daarin opgenomen plichten. Gelet hierop zijn de voorschriften 2.11 en 2.12 overbodig en in strijd met het systeem van de Wet milieubeheer. Dit beroepsonderdeel is gegrond en het bestreden besluit komt in aanmerking voor vernietiging, voor zover het de voorschriften 2.11 en 2.12 betreft."

Een soortgelijke overweging komt voor in ABRS 9 juni 2000, AB 2000, 367 m.nt. FM:

“2.7.1. In voorschrift 2.7 van de vergunning is bepaald dat van elke geconstateerde overschrijding van de in voorschrift 2.1 vermelde veldsterkten en vermogensdichtheden, alsmede van elk bedrijfsongeval en/of bedrijfsstoornis, ten gevolge waarvan gevaar of schade buiten de inrichting zal of kan ontstaan, de vergunninghouder terstond mededeling doet aan de vergunningverlener. Er dienen binnen de inrichting terstond maatregelen te worden getroffen waardoor een overschrijding van de in voorschrift 2.1 vermelde veldsterkten en vermogensdichtheden en de gevolgen die een bedrijfsongeval of bedrijfsstoornis met zich brengen worden beëindigd, teneinde nadelige gevolgen buiten de inrichting zoveel mogelijk te voorkomen, te beperken en/of ongedaan te maken. Ingevolge art. 8.11 lid 4 Wm kunnen, voorzover met betrekking tot de inrichting regels gelden, gesteld bij of krachtens deze wet, de beperkingen en voorschriften daarvan alleen afwijken voorzover dat bij die regels is toegestaan.

In art. 17.1 Wm is bepaald dat indien zich in een inrichting een ongewoon voorval voordoet of heeft voorgedaan, waardoor nadelige gevolgen voor het milieu zijn ontstaan of dreigen te ontstaan, degene die de inrichting drijft, onmiddellijk de maatregelen treft die redelijkerwijs van hem kunnen worden verlangd, om de gevolgen van die gebeurtenis te voorkomen of, voorzover die gevolgen niet kunnen worden voorkomen, zoveel mogelijk te beperken en ongedaan te maken.

In art. 17.2 van die wet is voor gevallen als bedoeld in art. 17.1 een meldingsplicht opgenomen voor degene die de inrichting drijft.

2.7.2. Zoals hierboven al is overwogen, geeft hoofdstuk 18 Wm in samenhang met hoofdstuk 5 Awb een regeling voor het toezicht op en de handhaving van vergunningvoorschriften. Deze regeling moet in zoverre als uitputtend worden aangemerkt. Voor het opleggen van voorschriften met dezelfde strekking is geen ruimte meer. Dit betekent dat voorschrift 2.7 in zoverre in strijd is met het systeem van de Wm. Voorzover voorschrift 2.7 beoogt een regel te stellen hoe te handelen indien zich een ongewoon voorval voordoet, overweegt de Afdeling dat hoofdstuk 17 Wm van toepassing is op de inrichting en dat het bepaalde in voorschrift 2.7 met betrekking tot bedrijfsongevallen en bedrijfsstoornissen niet toe- of afdoet aan de in hoofdstuk 17 opgenomen plichten. Gelet hierop is voorschrift 2.7 in zoverre overbodig en in strijd met het systeem van de Wm.

Uit het voorgaande volgt dat dit beroepsonderdeel gegrond is en dat voorschrift 2.7 dient te worden vernietigd.”

In zijn noot onder de uitspraak vat Michiels het als volgt samen: “Zoals hoofdstuk 18 Wm in die zin uitputtend is, dat de handhaving niet uit handen mag worden gegeven (of opgelegd) aan de vergunninghouder, zo is hoofdstuk 17 inzake ongewone voorvallen uitputtend, in die zin dat hoofdstuk 17 nauwkeurig aangeeft hoe te handelen bij ongewone voorvallen. Voor een regeling ter zake in de vergunningvoorschriften is geen plaats.”

Uiteraard is weer wel toelaatbaar in de vergunning nadere regels te stellen over de wijze waarop de melding moet worden gedaan, bijvoorbeeld door een telefoonnummer aan te wijzen dat dient te worden gebruikt.

Uit het empirisch onderzoek komt naar voren dat deze rechtspraak een keerzijde heeft. Bedrijven nemen wel kennis van de inhoud van hun vergunning en niet van de wet. Het verbod wettelijke regelingen over te nemen in de vergunning doet af aan hun bekendheid en daarmee aan hun werking.

6.7 Resultaten

Degene die de inrichting drijft heeft de zorgplicht om bij een ongewoon voorval op eigen kosten alle maatregelen te treffen die redelijkerwijs van hem kunnen worden verlangd om nadelige gevolgen van het ongewone voorval voor het milieu zoveel mogelijk te voorkomen of ongedaan te maken. Daartoe kan het nodig zijn het terrein van een ander te betreden.

Hij dient het ongewone voorval zo spoedig mogelijk te melden aan het bevoegd gezag. Over vorm, inhoud en timing van de melding kunnen afspraken met het bevoegd gezag worden gemaakt.

Blijkens de rechtspraak bestaat er geen bestuursbevoegdheid om aanwijzingen te geven ten aanzien van de maatregelen die moeten worden getroffen.

Na het ongewone voorval moet degene die de inrichting drijft het bevoegd gezag gegevens verstrekken en daartoe zonodig onderzoek doen. Een risico van zelfincriminatie levert geen rechtvaardiging op om de melding of de gegevensverstrekking achterwege te laten. De verstrekte gegevens kunnen worden gebruikt tegen degene die ze heeft verstrekt. Met het oog daarop kan het bevoegd gezag de desbetreffende gegevens overdragen aan andere organen.

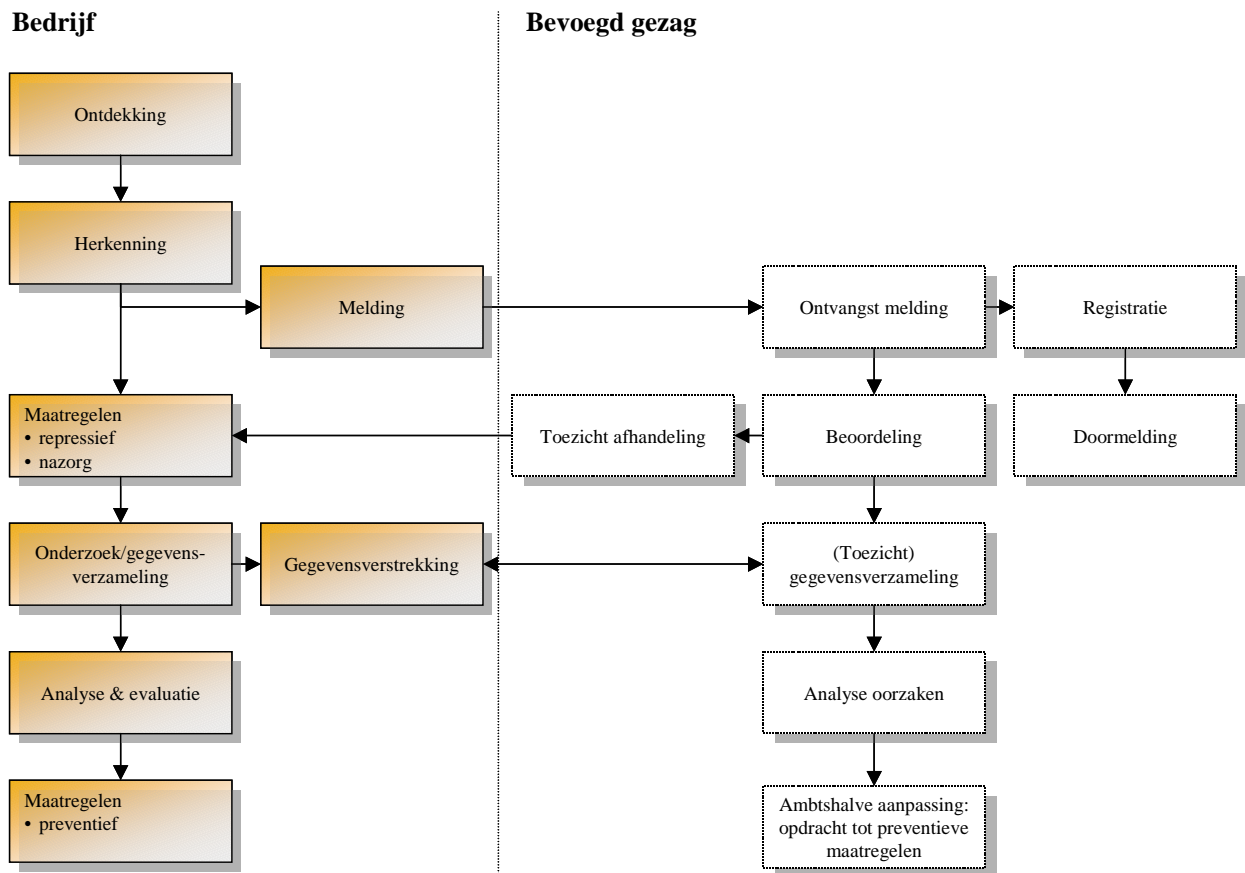
Hoewel degene die de inrichting drijft doorgaans beter op de hoogte is van de inhoud van de vergunning dan van de inhoud van de wet, mogen de wettelijke voorschriften niet in de vergunning worden herhaald.

7. Omgang met ongewone voorvallen door bedrijven

7.1 Inleiding

In het hoofdstuk 5 is reeds het algemene beeld verkregen dat ongewone voorvallen door veel bedrijven ofwel niet herkend ofwel niet gemeld worden. Tevens is aangegeven dat uitzonderingen bestaan op dat algemene beeld: in sommige bedrijven en bedrijfstakken en in sommige regio's in Nederland is de situatie wat rooskleuriger.

In dit hoofdstuk wordt een beeld geschetst van de wijze waarop in bedrijven in de praktijk omgegaan wordt met ongewone voorvallen. De beschrijving daarvan is gebaseerd op een (ideaaltypisch) afhandelingproces rond ongewone voorvallen. Dit afhandelingproces bestaat uit een keten van opeenvolgende processtappen startend bij de ontdekking en eindigend bij preventieve maatregelen gericht op de voorkoming van toekomstige ongewone voorvallen. Omtrent een deel van deze stappen legt de ongewone voorvallenregeling in de Wet milieubeheer verplichtingen op aan bedrijven (al dan niet nader uitgewerkt door bevoegde instanties in generieke of bedrijfsspecifieke afspraken). De stappen aan de bedrijfszijde zijn in de figuur oranje gekleurd.



Het beschreven afhandelingproces gaat er – conform de gedachtegang achter de wettelijke regeling - van uit dat ongewone voorvallen idealiter het hele proces doorlopen van ontdekking tot aan het treffen van preventieve maatregelen⁴³. De praktijk laat een heel ander beeld zien. In de praktijk is elke stap in de keten te beschouwen als een zeef waardoor steeds slechts een (meer of minder grote) fractie van de ongewone voorvallen de volgende stap in de keten doorloopt. Uiteindelijk volgt slechts een kleine fractie van de ongewone voorvallen het volledige beschreven proces.

⁴³ Artikel 17.3 stelt bijvoorbeeld niet dat het bevoegd gezag erop toeziet dat *indien nodig* gegevens worden verzameld maar dat de *nodige* gegevens worden verzameld.

7.2 Omgang met ongewone voorvallen door bedrijven

7.2.1 Ontdekking, herkenning en melding bij het bevoegd gezag

De procesgang rond een ongewoon voorval start met de ontdekking ervan. Daarop volgen eventueel de herkenning als zijnde een ongewoon voorval in de zin der wet en de melding bij het bevoegd gezag.

Ontdekking

De *ontdekking* van ongewone voorvallen vormt bij bepaalde typen ongewone voorvallen (brand, explosie, ongelukken e.d.) meestal geen probleem, zeker niet tijdens bedrijfstijden. Bij andere typen ongewone voorvallen (lekkages, breuken in ondergrondse leidingen, verstoringen van het normale emissiepatroon) kan het echter zo zijn dat het ongewone voorval niet of pas laat wordt opgemerkt omdat de gevolgen bedrijfsintern niet eenvoudig waarneembaar zijn. Een deel van deze ongewone voorvallen - met name wanneer zij hinder of overlast veroorzaken - wordt opgemerkt door derden buiten de terreingrens (burgers, politie, brandweer, toezichthouders). Een ander deel van deze bedrijfsintern moeilijker op te merken ongewone voorvallen komt aan het licht tijdens reguliere bedrijfsinterne inspecties en controles, bij onderhoud of bij wijze van toeval. Tenslotte zal een deel niet of pas na zeer lange tijd ontdekt worden.

De kans op ontdekking - en de snelheid waarmee ontdekking plaatsvindt - van moeilijker waarneembare typen ongewone voorvallen hangt vanzelfsprekend samen met de aanwezigheid van detectiesystemen, de kwaliteit en frequentie van interne inspecties en controles, milieuboekhoudingen en dergelijke.

Alles overziende is er sprake van een grote verscheidenheid aan typen ongewone voorvallen met een sterk verschillende kans op en snelheid van ontdekking door het bedrijf - dan wel door derden - die mede afhangt van de kwaliteit van bedrijfsinterne technische systemen en organisatorische procedures gericht op inspectie, keuring en interne controles.

Herkenning

Wanneer zich een ongewoon voorval voordoet dan wel wanneer ontdekt wordt dat zich een ongewoon voorval heeft voorgedaan dient deze gebeurtenis *herkend* te worden als zijnde een ongewoon voorval in de zin van de wet.

Gezien de eerder gememoreerde relatieve onbekendheid van hoofdstuk 17 Wm én gezien de verschillende definities en interpretaties bestaat de verwachting - bevestigd in de gevoerde gesprekken - dat het merendeel der ongewone voorvallen door bedrijven *niet* herkend wordt als ongewoon voorval in de zin der wet. Dit betekent dat het merendeel der ongewone voorvallen *niet* conform de ongewone voorvallenregeling wordt afgehandeld. Dat wil echter niet zeggen dat het bedrijfsinterne proces rond de afhandeling van het voorval daarmee volledig stopt. In veel gevallen zullen de opgetreden ongewone voorvallen door bedrijven

op een praktische wijze worden afgehandeld⁴⁴. Dat kan onder andere betekenen dat onderdelen worden vervangen, reparaties plaatsvinden, afval wordt opgeruimd en afgevoerd, de verzekering wordt ingelicht, en dergelijke. Vaak beschouwt men de zaak daarmee als afgedaan. De meeste ongewone voorvallen worden in de praktijk als incident beschouwd en op een praktische wijze afgehandeld. Vaak blijft dit bij een ad hoc afhandeling maar het zal in bepaalde gevallen zeker ook voorkomen dat over het voorval intern wordt gerapporteerd, dat het wordt geanalyseerd en geëvalueerd en dat procedures en technische systemen worden aangepast om herhaling te voorkomen - ook zonder dat het bevoegd gezag daarover altijd wordt ingelicht.⁴⁵

Melding bij het bevoegd gezag

Een deel van de ongewone voorvallen wordt door (een deel van) de bedrijven herkend als ongewoon voorval in de zin der wet, met andere woorden als meldingsplichtig ongewoon voorval. Vervolgens hangt het van een groot aantal omstandigheden en motieven af of dergelijke voorvallen ook daadwerkelijk gemeld zullen worden: er zijn meerdere redenen waarom bewust of onbewust niet gemeld wordt:

- onvoldoende (praktische en juridische) kennis van de verplichtingen van de ongewone voorvallenregeling, het geëigende meldpunt, telefoonnummers, mogelijke consequenties van melden, en dergelijke waardoor men niet weet waar en hoe men moet melden en geen goed beeld heeft van de mogelijke consequenties van wel of niet melden;
- voorkeur voor zelf afhandelen (“niet aan de grote klok hangen”, “geen pottenkijkers”);
- angst voor de consequenties van melden wanneer tevens sprake is van een overtreding van de vergunningvoorschriften (zelfincriminatie);

Door de OvJ in de provincie Zeeland wordt de volgende redenering gevolgd: indien een bedrijf op grond van een wettelijk voorschrift verplicht is om te melden en/of info te verstrekken kan dit niet gezien worden als zelfincriminatie. Het bedrijf is dus ook verplicht om incidenten te melden die mogelijk een overtreding betreffen. Er is in enkele gevallen ook proces verbaal opgemaakt tegen overtredingen die door het bedrijf zelf waren aangemeld (en ook veroordeeld).

- systemen van prestatiebeloning die het bedrijfsintern niet aantrekkelijk maken voor de werkvloer om ongewone voorvallen te melden die hen kunnen worden aangerekend;
- defensieve, niet-transparante bedrijfscultuur;

⁴⁴ Met 'praktisch' is zowel bedoeld dat men primair gericht is op handelend optreden als dat men bij de afhandeling niet is gericht op afhandeling conform de formele wettelijke vereisten.

⁴⁵ Henny van Rij (1995) schetst een vergelijkbaar beeld: “ongewone voorvallen blijken in de praktijk vooral praktisch te worden afgehandeld” (p. 88).

- negatieve ervaringen aangaande de omgang door het bevoegd gezag met de ongewone voorvallenregeling (bijvoorbeeld geen interesse/geen terugkoppeling op eerdere meldingen dan wel 'overmatige' interesse of als bureaucratisch ervaren afhandeling).

Het is in het kader van dit onderzoek niet goed mogelijk aan te geven welke motieven welke rol spelen. Vaak zullen in bedrijven meerdere medewerkers op meerdere niveaus - met allen hun eigen afwegingen en motieven - een rol spelen bij de vraag of een bedrijfsintern voorval ook zal resulteren in een bedrijfsexterne melding. Ook wanneer de ongewone voorvallenregeling goed bekend is op een bepaald punt binnen een bedrijf (bijvoorbeeld de bedrijfsleiding of de milieu-afdeling) vormt dat nog geen garantie dat alle bedrijfsonderdelen c.q. alle medewerkers alle ongewone voorvallen intern melden.

7.2.2 Maatregelen treffen

Wanneer zich een ongewoon voorval heeft voorgedaan en is ontdekt, zal dat in de meeste gevallen leiden tot het treffen van maatregelen door het bedrijf. Bij veel ongewone voorvallen - maar niet alle, soms blijven maatregelen achterwege - is het eenvoudig eigenbelang van het bedrijf om dergelijke maatregelen te treffen om de normale bedrijfsomstandigheden te herstellen en de productie ongestoord te kunnen hervatten. Het is echter niet per definitie in het bedrijfsbelang om altijd die maatregelen te treffen die vanuit het milieubelang gewenst zijn.

Omdat maatregelen in sommige gevallen achterwege blijven en omdat bij het praktisch afhandelen van ongewone voorvallen het milieubelang niet altijd voldoende prioriteit heeft, is een expliciete toezichhoudende rol van het Wm bevoegd gezag op de omgang met ongewone voorvallen door bedrijven geboden.

In een aantal gevallen is het treffen van maatregelen gericht op het beperken van de gevolgen van het incident in kwestie niet mogelijk of niet nodig vanwege de aard van de gevolgen (bijvoorbeeld geluid- of stankhinder, vluchtige emissies) hetgeen vanzelfsprekend onverlet laat dat preventieve maatregelen wenselijk kunnen zijn. Bij het treffen van maatregelen kan onderscheid worden gemaakt in:

- maatregelen in de repressiefase
- maatregelen in de nazorgfase
- preventieve maatregelen

Repressiefase

Bij een deel van de ongewone voorvallen is er tijdens de ontdekking nog sprake van het voortgaan van de gebeurtenis. Dit kan zich onder andere voordoen bij branden, explosies met een seriematig karakter, lekkages e.d.

Bij dergelijke ongewone voorvallen is repressief optreden vereist. In veel gevallen zal dit ertoe leiden dat onderhoudsdiensten, de (bedrijfs)brandweer, politie en/of andere hulpverleningsdiensten door het bedrijf bij het voorval worden betrokken al dan niet na een melding bij het (milieu-)alarmnummer.

Nazorgfase

Wanneer de repressiefase is beëindigd treedt de nazorgfase in. In veel gevallen bestaan de maatregelen uit het afvoeren van al dan niet gevaarlijk afval en verontreinigd bluswater en het saneren van verontreinigde (water)bodems en grondwater al dan niet in combinatie met onderzoek van bedrijfsterrein en omgeving. In een aantal gevallen is ook het ontmantelen van installaties en het slopen van bedrijfsgebouwen aan de orde.

In veel gevallen wordt door het bedrijf in overleg met de verzekering en al dan niet in overleg met het bevoegd gezag zorggedragen voor een goede afhandeling. Er komen in de praktijk echter ook met enige regelmaat situaties voor waarbij de aansprakelijkheden niet evident liggen en de (materiële en /of financiële) afhandeling problematisch verloopt.

Onderzoek en preventieve maatregelen

Bij veel ongewone voorvallen wordt in de praktijk volstaan met de eventueel benodigde repressie en het treffen van noodzakelijke maatregelen in de nazorgfase waarbij het bevoegd gezag al dan niet betrokken wordt door middel van een melding op basis van hoofdstuk 17 Wm. Formeel onderzoek, analyse van oorzaken, rapportage en het treffen van preventieve maatregelen vinden lang niet bij alle ongewone voorvallen plaats. Dit hangt onder andere samen met de omvang en gevolgen van het incident. Veel ongewone voorvallen zijn kleinschalig met beperkte gevolgen en worden behandeld als 'dagelijks bedrijfsongelukje'. Naarmate de omvang van een incident en de ernst van de gevolgen voor milieu en bedrijfshuishouding toenemen vindt vanzelfsprekend vaker onderzoek en evaluatie plaats. Een en ander hangt ook samen met het veiligheidsbewustzijn en de veiligheidscultuur in het betreffende bedrijf. In sommige bedrijfstakken is dit hoog ontwikkeld en worden alle incidenten geanalyseerd en bezien op mogelijke preventieve maatregelen. In enkele bedrijfstakken is men begonnen om ook de "bijna-ongewone voorvallen en milieu-incidenten" te registreren en analyseren, naar analogie van de analyse van 'near misses' bekend uit de veiligheidskunde.

De wet legt een zwaar accent op het verzamelen van nadere gegevens, de analyse daarvan en het treffen van (preventieve) maatregelen. In de praktijk worden al deze stappen betrekkelijk zelden doorlopen. Daarmee worden belangrijke kansen op preventie gemist. Anderzijds houdt de huidige formulering in de wet onvoldoende rekening met het vaak kleinschalige karakter van incidenten.

Het lijkt niet in alle gevallen zinvol om de hele keten van gegevensverzameling - analyse- evaluatie en aanpassing te doorlopen. Van belang is vooral dat er wel *bewuste* keuzen worden gemaakt ondermeer op basis van het preventiepotentieel van het voorval en op basis van eventueel boven het incident in kwestie uitgaande belangen (bijv. analyse nieuwe/onbekende technologie, technologie die een bredere verspreiding kent, technologie die in wettelijke en/of vergunningvoorschriften is voorgeschreven).

7.3 Naleving van wettelijke verplichtingen door bedrijven

7.3.1 Pragmatische benadering vanuit bedrijfsleven

In het voorgaande is getracht een generaliserend beeld te schetsen van de wijze waarop bedrijven in de praktijk omgaan met ongewone voorvallen en de verplichtingen van hoofdstuk 17 Wet milieubeheer. Daaruit komt het algemene beeld naar voren dat bedrijven ongewone voorvallen in de praktijk vooral praktisch afhandelen -niet altijd met het milieubelang als hoogste prioriteit- en dat daarbij in veel gevallen de formele verplichtingen op basis van hoofdstuk 17 Wm niet worden nageleefd, onder andere vanwege onbekendheid daarmee.

De meeste bedrijven hebben intern geen structurele technische en organisatorische maatregelen getroffen -bijvoorbeeld in het kader van een bedrijfsintern milieuzorgsysteem- om een formeel juiste omgang met ongewone voorvallen te garanderen. Bij ongewone voorvallen wordt derhalve vaak ad hoc en naar bevind van zaken gehandeld en wordt het voorval als een bedrijfsinterne kwestie beschouwd en afgehandeld.

7.3.2 Modelbenadering vanuit bedrijven

Op het in de vorige paragraaf geschetste beeld bestaan -wederom- positieve uitzonderingen, met name in de meer risicovolle bedrijfstakken zoals de petrochemie en de chemische industrie. Ter illustratie wordt hieronder geschetst hoe omgegaan wordt met ongewone voorvallen bij bedrijven (en bevoegde instanties) die werk hebben gemaakt van de implementatie in hun organisatie.

Casus

Bij de bedrijven, maar ook de overheidsinstanties, die veel praktijkervaring hebben met de regeling ontstaat de behoefte aan een nadere definiëring en categorisering van ongewone voorvallen en daaraan gekoppelde afspraken omtrent de melding en afhandeling van de onderscheiden categorieën (submeldingsprocedures). De exacte definitie en uitwerking van deze categorieën verschilt tussen de diverse bedrijven en instanties maar op hoofdlijn kan men een systeem ontdekken dat (bijvoorbeeld) bestaat uit:

- 'kleinste' ongewone voorvallen: bedrijfsintern vastleggen in logboeken en/of interne registratiesystemen. Deze zijn passief raadpleegbaar voor de toezichthouder tijdens reguliere controlebezoeken;
- iets grotere ongewone voorvallen: melden binnen een x aantal dagen. De melding wordt intern vanaf het meldpunt doorgespeeld naar de betreffende toezichthouder die tijdens kantooruren beoordeelt of nadere actie noodzakelijk is;
- grotere ongewone voorvallen (die soms tevens als ramp of calamiteit kunnen worden betiteld): direct (bijvoorbeeld binnen 15 minuten) telefonisch melden. De melding wordt tijdens kantooruren doorgespeeld naar de betreffende toezichthouder die beslist of hij al dan niet in actie moet komen. Buiten kantooruren wordt de melding doorgegeven aan een toezichthouder die piketdienst heeft.

Bij bedrijven en bevoegde instanties die werk maken van de ongewone voorvallenregeling ontstaan systemen waarbij getracht wordt zowel snelheid als wijze van melding aan te laten sluiten op de aard en omvang van het ongewone voorval, enerzijds om het kaf van het koren te scheiden en in noodzakelijke gevallen snel te kunnen optreden, anderzijds om de organisaties niet te zeer te belasten met de afhandeling van grote hoeveelheden voorvallen van ondergeschikt belang.

Bij onder andere DCMR wordt een dergelijk systeem dan gecombineerd met het maken van onderscheid tussen voorvallen met effecten die wel of niet buiten het bedrijfsterrein merkbaar zijn. Voorvallen met alleen bedrijfsinterne effecten hoeven niet aan het bevoegd gezag gemeld te worden.

In de praktijk ontstaat bij de implementatie van de ongewone voorvallenregeling maatwerk per bedrijf c.q. per bevoegde instantie: dit maatwerk heeft zowel betrekking op de uitwerking van definities en interpretaties, als op het concreet vastleggen van criteria en richtlijnen met betrekking tot

- de wijze van melden (bijv. per telefoon, per fax, per brief, per e-mail, op Internet);
- het stadium van melden (bijv. voormelding, namelding, follow up melding);
- de snelheid van melden (bijv. binnen 15 minuten, maar ook 'terstond', 'zo spoedig mogelijk').

Soms worden er kwantitatieve grenzen tussen de te onderscheiden categorieën ongewone voorvallen (bijvoorbeeld bodem spills van < 200 liter of > 2 ton) vastgelegd.

7.3.3 Afspraken c.q. samenspel bedrijf en overheid

Het komt in de praktijk voor dat -binnen het kader van het geschetste meldingsstelsel op grond van hoofdstuk 17 Wm- onderlinge afspraken worden gemaakt tussen bedrijf en bevoegd gezag waarbij -bijvoorbeeld in situaties dat installaties niet optimaal functioneren en er regelmatig overschrijdingen plaatsvinden van bij vergunning vastgelegde normen- normoverschrijding door het bevoegd gezag (tijdelijk) wordt toegestaan onder de voorwaarde bijvoorbeeld dat elke overschrijding wordt gemeld op basis van hoofdstuk 17 of in een logboek wordt vastgelegd. In die gevallen is dus zowel sprake van overtreding van de voorschriften als van voorzienbaarheid.

7.4 Resultaten

(Tijdige) ontdekking van ongewone voorvallen kan in bepaalde gevallen een knelpunt opleveren. De kans op ontdekking -en de snelheid waarmee ontdekking plaatsvindt- van moeilijker waarneembare typen ongewone voorvallen hangt vanzelfsprekend samen met de aanwezigheid van detectiesystemen, de kwaliteit en frequentie van interne inspecties en controles, milieuboekhoudingen en dergelijke.

De meeste bedrijven hebben intern geen structurele technische en organisatorische maatregelen getroffen -bijvoorbeeld in het kader van een bedrijfsintern milieuzorgstelsel- om een formeel juiste omgang met ongewone voorvallen te garanderen. Bij ongewone voorvallen wordt derhalve vaak ad hoc en naar bevind van zaken gehandeld.

Het niet melden van ongewone voorvallen is eerder een kwestie van onbekendheid dan van onwil. Verbetering van het meldingsgedrag vereist vooral meer aandacht voor en prioriteit leggen bij de ongewone voorvallenregeling, in eerste instantie met name aan de zijde van het bevoegd gezag. Het bewust niet melden komt -hoewel naar schatting minder vaak- ook voor. De meeste knelpunten in dat verband (onbekendheid meldpunten, zelfincriminatie e.d.) kunnen worden opgeheven door een goede en structurele implementatie van de regeling, toezicht op de naleving van de meldingsplicht en indien nodig handhavend optreden door het bevoegd gezag.

De stappen 'nadere gegevensverzameling - analyse - evaluatie - aanpassing technische e.a. systemen (en vergunningvoorschriften)' worden in de praktijk relatief zelden (volledig) doorlopen. Daarmee worden belangrijke kansen op preventie gemist. Het is echter niet in alle gevallen zinvol om de hele keten van gegevensverzameling - analyse - evaluatie en aanpassing te doorlopen. Hierover dienen *bewuste* keuzen te worden gemaakt ondermeer op basis van het preventiepotentieel van het voorval en op basis van eventueel boven het incident in kwestie uitgaande belangen.

8. Taken van het bevoegd gezag

8.1 Doormelden

Het derde lid van artikel 17.2 Wm verplicht het bestuursorgaan dat een melding ontvangt om van die melding en de daarbij verstrekte gegevens onverwijld kennis te geven aan enkele andere overheidsorganen, namelijk aan de burgemeester van de betrokken gemeenten, aan de inspecteur van het staatstoezicht op de volksgezondheid, aan de commissaris van de Koningin in de betrokken provincies wanneer de gevolgen van het voorval gemeentegrensoverschrijdend kunnen zijn, aan Gedeputeerde Staten van de betrokken provincie als het voorval verontreiniging of aantasting van de bodem tot gevolg heeft, en ten slotte aan andere bestuursorganen of overheidsdiensten, die direct belang hebben bij een onverwijld mededeling.

Zoals uit het navolgende zal blijken behoren de genoemde organen tot de organen die over bevoegdheden beschikken die relevant kunnen zijn bij de afhandeling van het ongewone voorval of bij de handhaving van de ter zake geldende regels (waaronder begrepen tweedelijnsstoezicht). Overigens worden niet alle relevante organen genoemd.

Zoals hierboven (in § 6.5.1) is aangegeven, is met name van belang de vraag of tot deze bestuursorganen of overheidsdiensten de officieren van justitie en opsporingsambtenaren zijn te rekenen. Om aan alle onzekerheid -en daarmee mogelijke verrassingen in strafprocedures- een einde te maken, verdient een uitdrukkelijke vermelding in de opsomming van artikel 17.2 Wm aanbeveling.

8.2 Nazorg

8.2.1 Gegevens verzamelen

Ingevolge de eerste volzin van artikel 17.3 Wm ziet het bevoegd gezag er op toe dat de nodige gegevens worden verzameld om een ongewoon voorval, als bedoeld in artikel 17.1, te analyseren en de oorzaken ervan te achterhalen. De taak toe te zien dat de nodige gegevens worden verzameld, is niet een loutere verplichting toe te zien dat de verplichting tot gegevensverstrekking ex artikel 17.2 Wm wordt nageleefd. Hoe verhouden beide bepalingen zich tot elkaar?

Artikel 17.2, tweede lid Wm legt de plicht om gegevens te verstrekken op aan degene die de inrichting drijft waar zich een ongewoon voorval heeft voorgedaan. Het wetsartikel geeft een inventaris van die gegevens. De gegevens moeten aan het bestuursorgaan worden verstrekt zodra zij bekend zijn. De te verstrekken gegevens moeten in eerste instantie inzicht geven in de

aard van het ongewoon voorval en de omstandigheden die door dat voorval zijn ontstaan. Met deze gegevens kan het bevoegd gezag in eerste instantie de aanpak van het probleem zo goed mogelijk afstemmen op de aanwezige situatie.

In tweede instantie kan het verzamelde materiaal worden gebruikt om, na het eerste optreden en het onder controle krijgen van de aangetroffen situatie, een bijdrage te leveren aan de analyse van wat is voorgevallen, met het oog op het treffen van structurele maatregelen, waar dat nodig blijkt.

Artikel 17.3, eerste zin, Wm bevat de plicht voor het bevoegd gezag om er op toe te zien dat die gegevens die nodig zijn voor het vinden van de oorzaken worden verzameld. Beide wetsbepalingen, de verplichting voor degene die de inrichting drijft en de verplichting van het bevoegd gezag, lijken tot op zekere hoogte los van elkaar te staan. Uiteraard kunnen de gegevens die degene die de inrichting drijft zo snel mogelijk moet verstrekken, later worden gebruikt voor de analyse achteraf. De kern ligt in die fase echter bij het verstrekken van de informatie die het bevoegd gezag nodig heeft bij het optreden tegen het ongewoon voorval.

Artikel 17.3 Wm gaat over de gegevens die verzameld moeten worden zowel in de eerste fase van de ontwikkeling van de gevolgen, als in de periode waarin de veiligheid is hersteld. Het toezicht van het bevoegd gezag op de verzameling van de nodige gegevens in de periode waarin de gevolgen van het ongewoon voorval zich nog voordoen, kan met name in die fase voorkomen dat gegevens verloren raken. In de periode die aanbreekt voor reflectie kan blijken dat er andere of meer informatie nodig is, dan ingevolge artikel 17.2, tweede lid, Wm door degene die de inrichting drijft is aangeboden, of in die fase onder toezicht van het bevoegd gezag is verzameld.

8.2.2 Analyse

Ingevolge de eerste volzin van artikel 17.3 ziet het bevoegd gezag er op toe dat de nodige gegevens worden verzameld om een ongewoon voorval, als bedoeld in artikel 17.1, te analyseren en de oorzaken ervan te achterhalen. Door de lijdende formulering van deze bepaling is onduidelijk of deze bepaling tevens beoogt aan het bevoegde gezag de taak op te dragen om voor die analyse zorg te dragen, en zo ja over welke mate van discretie het bevoegd gezag beschikt bij de beslissing in het concrete geval om al dan niet een analyse uit te voeren.

Aangezien de tweede volzin van het bevoegde gezag vraagt maatregelen te treffen om herhaling te voorkomen, is aannemelijk dat inderdaad is bedoeld dat het bevoegde gezag de taak heeft zorg te dragen voor een analyse. Ons inziens verdient een aanscherping van de tekst van de wet op dit punt aanbeveling.

Aangenomen mag worden dat aan het bevoegde gezag beleidsvrijheid toekomt om op basis van de omstandigheden van het geval te beoordelen of een analyse aangewezen is.

8.2.3 Aanpassing vergunning

Artikel 17.3 Wm bepaalt in de tweede volzin dat het bevoegd gezag om herhaling van het ongewone voorval te voorkomen zo nodig met toepassing van de artikelen 8.22 of 8.23 Wm (dus op de gewone wijze) de vergunning wijzigt, of zo mogelijk daarop gerichte aanbevelingen doet. Deze aanbevelingen kunnen geen betrekking hebben op het wijzigen van de vergunning aangezien het daartoe bevoegde gezag zelf aan het woord is. De bedoeling kan daarom geen andere zijn dan dat aan degene die de inrichting drijft aanbevelingen worden gedaan gericht op het voorkomen van herhaling van het ongewone voorval.

8.2.4 Registratie en leren van ongewone voorvallen

Het optreden van een ongewoon voorval leidt voor degene die de inrichting drijft waar dat voorval plaats vindt tot de verplichting een omvangrijke hoeveelheid gegevens te verstrekken. Ook het bevoegd gezag zelf heeft de plicht er op toe te zien dat die gegevens worden verzameld die een analyse van het ongewoon voorval en maatregelen om herhaling te voorkomen mogelijk maken.

Opmerkelijk is dat er niets is geregeld ten aanzien van de vraag is wat er verder met dit verzamelde materiaal moet gebeuren. Wordt het alleen toegepast voor de afwikkeling van het concrete voorval waarvoor het verzameld is? Kan er in ruimere kring gebruik van worden gemaakt? Wie beheert het verzamelde materiaal?

De Europese en Nederlandse wetgever beogen met de regeling voor ongewone voorvallen, die een bedreiging voor het milieu in zich kunnen bergen, dat de uitvoerende macht lering trekt voor de toekomst. Daarvoor is de uitdrukkelijke verplichting om informatie te vragen en te geven in de wet opgenomen. De wet verplicht tot analyse en het achterhalen van de oorzaken, zonder aan te geven wie dat werk moet doen. Dat dit alles geen academische exercitie is blijkt uit artikel 17.3 Wm dat het bevoegd gezag zo nodig de vergunning van de inrichting, waar zich het ongewone voorval heeft voorgedaan, wijzigt als en voor zover de informatieverzameling en analyse daar aanleiding toe geven.

De Wet zwijgt opvallend over de gevolgen die het optreden van het ongewone voorval, en de analyse van de gevolgen daarvan, kan of moet hebben voor andere gelijksoortige inrichtingen waar dergelijke ongewone voorvallen zich voor kunnen doen. De lessen die, achteraf, geleerd zijn voor de inrichting waar het ongewoon voorval zich heeft voorgedaan, zijn van groot belang voor gelijksoortige inrichtingen waar het optreden van gelijksoortige ongewone voorvallen voorkomen kan en moet worden. Dit is te belangrijk om over te laten aan het spontane initiatief van diligente autoriteiten en de solidariteit van betrokken bedrijfs- of beroepsorganisaties.

Een bestuursorgaan dat weet heeft van het optreden van een ongewoon voorval, en van de maatregelen die het zelf heeft getroffen om vergelijkbare voorvallen voor de toekomst te voorkomen, heeft de verantwoordelijkheid om die gegevens ter beschikking te stellen aan anderen die met een dergelijke calamiteit te maken kunnen krijgen. Er is geen reden waarom deze verantwoordelijkheid beperkt zou blijven tot het ambtsgebied van het desbetreffende bestuur: verspreiding van de nieuwe inzichten en de nieuw te stellen voorwaarden zijn voor heel Nederland van belang, en ook daarbuiten, bijvoorbeeld in Europees verband. De huidige regeling van de plicht tot informatie verzameling en analyse richt zich uitsluitend tot het bevoegd gezag dat betrokken is bij de inrichting waar zich het ongewone voorval heeft voorgedaan en beperkt zich tot de afhandeling van dat individuele voorval. Die regeling moet worden uitgebreid.

Een deugdelijke registratie kan niet alleen de nodige kennis opleveren voor alle overeenkomstige inrichtingen, het kan ook dienen voor maatregelen bij andere inrichtingen, kan aanleiding geven tot nieuw landelijk beleid. Ook kan dit landelijk bestand de grondslag leveren voor een toekomstige evaluatie van hoofdstuk 17 van de wet. Daarnaast kan het nog een rol spelen bij de rapportages aan de Europese Commissie.

De regeling voor het ongewone voorval heeft veel aandacht voor het verzamelen van gegevens die een analyse van het gebeuren mogelijk moet maken. Dit mede om herhaling te voorkomen. De artikelen 17.2, tweede en derde lid en artikel 17.3 zijn onder andere hiervoor geschreven. Ook de Nota van Toelichting bij het wetsontwerp waarin de regeling voor ongewone voorvallen aan de Kamer werd aangeboden, hecht veel belang aan het leren van een situatie die zich heeft voorgedaan met het oog op het voorkomen van een herhaling. Dit is uiteraard de meest rationele benadering voor de verwerking van de gevolgen van het ongewoon voorval. Het treft dan ook dat hoofdstuk 17 slechts één summier bepaling bevat, waarbij deze lessen voor de toekomst doorgegeven aan belanghebbenden. Artikel 17.3, laatste zin, richt de zorg voor de toekomst alleen op de inrichting waar het ongewoon voorval zich heeft voorgedaan: om herhaling te voorkomen wijzigt het [bevoegd gezag] zo nodig de vergunning.

De wet bevat niets over berichtgeving aan andere, soortgelijke, inrichtingen elders in het land, laat staan over berichtgeving aan een ruimere kring van bedrijven, die uit het voorval en de bestrijding daarvan lessen zouden kunnen leren voor de eigen situatie.

Er is ook geen structuur waarin de verspreiding van de informatie en de nieuwe inzichten systematisch gekanaliseerd kan worden. Wellicht verdient het aanbeveling in hoofdstuk 17 Wm de instelling voor te schrijven van een centraal register voor ongewone voorvallen. Aldus zou een middel kunnen worden gecreëerd om de opgedane ervaringen en de ontwikkelde inzichten systematisch voor iedereen, of voor ieder bevoegd gezag, toegankelijk te maken. Aansluitend op deze passieve functie van verzamelen, opslaan en toegankelijk maken, ligt er mogelijk ook een actieve taak in de verspreiding van de hoofdzaken van de binnen gekomen informatie over elk bevoegd gezag. Degene die de ongewone-voorvallen-regeling in concrete situaties toepast zou dan bij een nader aan te wijzen instantie die toepassing moeten laten registreren. Daarbij kan worden gedacht aan het verstrekken van de volgende informatie:

1. wanneer en waar de regeling is toegepast;
2. wat de aard van het ongewone voorval was en onder welke omstandigheden het zich heeft voorgedaan;
3. welke inhoud in het concrete geval werd gegeven aan de regeling voor ongewone voorvallen;
4. welke verwachting de toepasser had bij het in werking stellen van de regeling;
5. welke ervaringen de toepasser in die concrete situatie heeft opgedaan;
6. of daarbij aan de verwachtingen is voldaan;
7. of de toepasser alleen de regeling voor ongewone voorvallen heeft toegepast, of die regeling in combinatie met een of meer nadere regelingen of bevoegdheden;
8. in het geval van combinatie: welke andere bevoegdheden of regelingen werden ingezet;
9. aanbevelingen die de toepasser wil doen op basis van de opgedane ervaring.

8.3 Bevoegdheden tot optreden

Het klinkt haast ongelooflijk, maar het allereerste dat men zou verwachten in een wettelijke regeling die de titel draagt 'maatregelen in bijzondere omstandigheden', ontbreekt in hoofdstuk 17 Wm: een bestuursbevoegdheid om onmiddellijk maatregelen te treffen wanneer zich een ongewoon voorval voordoet.

Artikel 17.1 Wm voorziet in een verplichting voor degene die de inrichting drijft om de maatregelen te treffen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevraagd. Ook in een overheidsbevoegdheid om het initiatief te nemen ten aanzien van deze maatregelen, bijvoorbeeld door het geven van aanwijzingen,⁴⁶ is niet voorzien.⁴⁷ Wanneer de getroffen maatregelen onvoldoende zijn om de gevolgen van het ongewone voorval te voorkomen of ongedaan te maken, kan het nodig zijn dat van overheidswege wordt opgetreden. Hoofdstuk 17 Wm voorziet slechts zeer

⁴⁶ Zoals in artikel 27, tweede lid Wbb.

⁴⁷ Blijkens de rechtspraak (geciteerd in § 8.4.2) ligt een dergelijke bevoegdheid ook niet (impliciet) in artikel 17.1 Wm besloten. Zie ook hiervoor § 6.2.1.

ten dele, namelijk in artikel 17.4 Wm, in overheidsbevoegdheden om op te treden ten aanzien van een ongewoon voorval. In hoofdzaak zullen de ter zake relevante bevoegdheden in bijzondere wetten moeten worden gevonden.

Ten aanzien van de bevoegdheden om op te treden kan onderscheid worden gemaakt tussen rampen en andere situaties. Hieronder volgt eerst een bespreking van bevoegdheden in deze andere situaties, daarna van die bij rampen.⁴⁸

Het bevoegd gezag aan wie op grond van artikel 17.2 Wm ongewone voorvallen moeten worden gemeld, is niet uit dien hoofde bevoegd om de maatregelen te treffen waarin de bijzondere wetten voorzien. Het is denkbaar dat het bevoegd gezag in een concreet geval tevens het tot optreden bevoegde orgaan is, maar dat is niet noodzakelijkerwijs het geval. In die situatie moet het orgaan waar de melding is gedaan het voorval doormelden aan het tot optreden bevoegde orgaan.

8.3.1 Afvalstoffen: artikel 17.4 en 17.5 Wm

Bevoegd gezag Wm

Ingevolge het eerste lid van artikel 17.4 Wm⁴⁹ kunnen in het belang van de bescherming van het milieu aan degene bij wie afvalstoffen ontstaan of aanwezig zijn, die zijn aangewezen in de daartoe strekkende beschikking, een of meer verplichtingen of een verbod worden opgelegd, wanneer dat door een ongewoon voorval nodig is.

Met 'de daartoe stekende beschikking' wordt blijkbaar bedoeld de beschikking die op basis van artikel 17.4 Wm wordt gegeven.⁵⁰ De mogelijke verboden en de verplichting worden limitatief opgesomd. Het betreft:

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none">a. een verplichting die afvalstoffen te scheiden en – mede van andere stoffen en afvalstoffen – gescheiden te houden;b. een verplichting die afvalstoffen gescheiden af te geven, wanneer hij of zij zich daarvan ontdoet⁵¹;c. een verplichting die afvalstoffen ter plaatse waar zij zijn ontstaan, op een bij de beschikking aangegeven wijze nuttig toe te passen of te verwijderen;d. een verbod die afvalstoffen langer onder zich te houden dan gedurende een bij de beschikking aangegeven termijn;e. een verplichting die afvalstoffen af te geven aan een persoon behorende tot een bij de beschikking aangewezen categorie, of te brengen naar een daartoe aangewezen plaats. |
|--|

⁴⁸ Zie voor een schematisch overzicht van de verschillende bevoegdheden, bijlage 10.

⁴⁹ Zie bijlage 2.

⁵⁰ In gelijke zin Seerden t.a.p. p.b 2 17.4-4.

⁵¹ De wettekst bedient zich op deze plaats in afwijking van de aanhef – en mitsdien taalkundig incorrect – van een meervoud.

Het bevoegd gezag kan ingevolge het derde lid bij zijn beschikking aangeven binnen welke termijn en op welke wijze de verplichting moet worden uitgevoerd.

Minister van VROM

Artikel 17.5 Wm geeft aan de minister van VROM de bevoegdheid het bevoegde bestuursorgaan te verzoeken binnen een door hem aangegeven termijn:

- op de daarbij aangegeven wijze toepassing te geven aan artikel 17.4, eerste lid
- in verband daarmee een voor de betrokkene krachtens hoofdstuk 8 geldende vergunning te wijzigen

Indien de geboden spoed een zodanig verzoek niet toelaat of het bevoegde bestuursorgaan niet binnen de aangegeven termijn aan het verzoek gevolg heeft gegeven, geeft de minister blijkens het tweede lid zelf toepassing aan artikel 17.4, eerste lid, onderscheidenlijk wijzigt hij de vergunning.

8.3.2 Milieugevaarlijke stoffen

Minister van VROM

De Wet milieugevaarlijke stoffen⁵² kent in artikel 40 aan de minister van VROM de bevoegdheid toe om – zonodig met behulp van de sterke arm – alle maatregelen te nemen die hij met het oog op de bescherming van mens en milieu noodzakelijk⁵³ acht.

Tot de maatregelen die getroffen kunnen worden behoren, blijkens het tweede lid, het stopzetten van vervaardiging of invoer, inbeslagneming en vernietiging, afsluiting van gebieden en verwijdering van personen, dieren, planten of goederen. Onder omstandigheden kan ook de vervaardiging of invoer juist worden toegestaan zonder dat aan de normale wettelijke vereisten is voldaan. Het advies van de Raad van State illustreert hoe ver de bevoegdheid om ‘alle maatregelen’ te treffen gaat. De Raad vat daar mede onder “ingrijpende maatregelen zoals het binnentreden van woningen (en) huiszoeking”.⁵⁴

⁵² Zie bijlage 8.

⁵³ In de Nota naar aanleiding van het Eindverslag (Kamerstukken II 1983/84, 16 800, nr. 12, p. 40) citeert de regering alsof hier het criterium “dringend noodzakelijk” zou gelden.

⁵⁴ Kamerstukken II 1980/81, 16 800, B, p. 6.

8.3.3 Radioactieve stoffen

Minister wie het aangaat

De Kernenergiewet ('Kew')⁵⁵ kent een hoofdstuk VI 'Bepalingen met betrekking tot interventie bij ongevallen of langdurige blootstelling alsmede de voorbereiding daarop'.

In dit hoofdstuk wordt, blijkens artikel 38 sub b Kew, onder ongeval verstaan een gebeurtenis als gevolg waarvan straling vrijkomt of dreigt vrij te komen die tot een verhoogd risico leidt of kan leiden voor mens of milieu, of een gebeurtenis die ter voorkoming van een verhoogd stralingsrisico voor mens of milieu een gecoördineerde inzet vergt van diensten en organisaties van verschillende disciplines.

Artikel 39, eerste lid, Kew kent een meldingsplicht toe aan ieder die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat zich een ongeval voordoet. De melding moet worden gedaan bij de burgemeester. Deze geeft onverwijld kennis aan de minister van VROM (tweede lid). De exploitant van de inrichting verschaft de burgemeester, al of niet op diens verzoek, onverwijld alle informatie die bij de uitoefening van diens taak nodig is (derde lid).

De regeling is complex. Kort gezegd komt zij op het volgende neer. Afhankelijk van het type inrichting kan de minister van VROM, van EZ, van SZW, van V&W, van LNV, van VWS of van Defensie optreden bij een ongeval. Het optreden omvat maatregelen in het besmette gebied, zonodig met behulp van de sterke arm en bevelen ten aanzien van de beheerder, waaronder een bevel tot stillegging.

Burgemeester

Aan de burgemeester is in artikel 49b Kew een bevoegdheid toegekend die de bevoegdheid van de minister uitdrukkelijk overlapt om bij een ongeval met een zogenaamd categorie A-object bij verordening voorschriften vast te stellen of, zonodig met behulp van de sterke arm, maatregelen te treffen om de gevolgen van dat ongeval zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken.

Bij een ongeval met een categorie B-object kan de burgemeester (blijkens artikel 49c Kew) terugvallen op zijn noodbevoegdheden uit de Gemeentewet (zie hierna).

Beheerder van het oppervlaktewater

Artikel 49d Kew draagt de beheerder van het oppervlaktewater op om bij een ongeval met een categorie B-object zonodig met behulp van de sterke arm, de maatregelen te treffen dienaar zijn oordeel nodig zijn om de gevolgen voor het oppervlaktewater zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken.

⁵⁵ Zie bijlage 7.

8.3.4 Lucht

Commissaris van de Koningin

De Wet inzake de luchtverontreiniging ('Wlv')⁵⁶ geeft bevoegdheden aan de Commissaris van de Koningin van de provincie waarin een inrichting geheel of in hoofdzaak is gelegen, een toestel zich bevindt of een verontreinigende handeling wordt verricht. De CdK kan bevelen geven en algemeen verbindende voorschriften uitvaardigen.

Bevelen

Ingevolge artikel 43 Wlv kan de CdK in gevallen waarin naar zijn oordeel door een inrichting, toestel of handeling de lucht zodanig is of dreigt te worden verontreinigd dat aanmerkelijk gevaar voor de gezondheid, onduldbare hinder of ernstige schade is te duchten, en het treffen van een andere voorziening niet kan worden afgewacht, de betrokkene bevelen de inrichting of het desbetreffende deel van de inrichting te sluiten, het toestel buiten werking te stellen, onderscheidenlijk de handeling te staken.

Deze bevoegdheid kan worden uitgeoefend op verzoek van de burgemeester of de inspecteur (van het staatstoezicht op de volksgezondheid) dan wel ambtshalve (artikel 44 Wlv). Ambtshalve optreden is uiteraard ook mogelijk op verzoek van een ander dan de burgemeester of de inspecteur, zoals bijvoorbeeld het bevoegd gezag ingevolge de Wet milieubeheer of een klager.

In beginsel wordt aan de betrokkene de gelegenheid geboden binnen een daartoe te stellen termijn de oorzaak van de verontreiniging weg te nemen, tenzij de geboden spoed zich daar naar het oordeel van de CdK tegen verzet.

Wanneer de CdK geen kortere termijn heeft bepaald, vervalt het bevel twee weken na de inwerkingtreding. Deze termijn kan met ten hoogste een week worden verlengd.

Algemeen verbindende voorschriften

Ingevolge artikel 48 Wlv kan de CdK, ambtshalve of op verzoek van de burgemeester of de inspecteur van het staatstoezicht op de volksgezondheid in geval van bijzondere omstandigheden van tijdelijke aard, die naar zijn oordeel zodanige voorziening in het belang van de openbare gezondheid dringend noodzakelijk maken, algemene voorschriften geven met betrekking tot inrichtingen, toestellen, brandstoffen en verontreinigende handelingen. Tot deze voorschriften kunnen behoren:

- een geheel of gedeeltelijk verbod een inrichting, deel van een inrichting of toestel, behorende tot een bij het besluit aangewezen categorie, in werking te hebben;
- een geheel of gedeeltelijk verbod een brandstof, behorende tot een bij het besluit aangewezen categorie, te gebruiken.

⁵⁶ Zie bijlage 3.

Het algemeen verbindend voorschrift van de CdK vervalst, behoudens eerdere intrekking, 48 uur na zijn in werking treden. Deze termijn kan door Gedeputeerde Staten telkens voor ten hoogste 48 uur worden verlengd.

8.3.5 Bodem

Zorgplicht

Op grond van artikel 13 van de Wet bodembescherming ('Wbb')⁵⁷ is een ieder die op of in de bodem handelingen verricht (als bedoeld in de artikelen 6 tot en met 11 Wbb) en die weet of redelijkerwijs had kunnen vermoeden dat door die handelingen de bodem kan worden verontreinigd of aangetast, verplicht alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden geveerd, teneinde die verontreiniging of aantasting te voorkomen, dan wel indien die verontreiniging of aantasting zich voordoet, de bodem te saneren of de aantasting en de directe gevolgen daarvan te beperken en zoveel mogelijk ongedaan te maken. Indien de verontreiniging of aantasting het gevolg is van een ongewoon voorval, worden de maatregelen onverwijld genomen.

Meldingsplicht

Artikel 27 Wbb legt in het eerste lid een meldingsplicht op aan degene die op of in de bodem handelingen verricht als bedoeld in de artikelen 6 tot en met 11 en daarbij kennis neemt van een verontreiniging of aantasting van de bodem die door die handelingen wordt veroorzaakt. De melding dient plaats te vinden bij GS en te vermelden welke maatregelen zijn of worden getroffen.

Gedeputeerde Staten

In een geval waarin een meldingsplicht bestaat kunnen GS op grond van het tweede lid van artikel 27 Wbb aanwijzingen geven met betrekking tot de te nemen maatregelen. GS moeten de zaak doormelden aan B&W (vierde lid).

Voorts kent de Wbb in Hoofdstuk IV 'Algemene bepalingen in geval van verontreiniging van de bodem' een § 2 'Bevoegdheden bij ernstige verontreiniging of aantasting van de bodem ten gevolge van een ongewoon voorval'. Deze paragraaf omvat de artikelen 30 tot en met 35.

Artikel 30 Wbb geeft in het eerste lid allereerst de toepassingsvoorwaarden. Er dient sprake te zijn van een ongewoon voorval ten gevolge waarvan een geval van ernstige verontreiniging ontstaat of de bodem ernstig is of dreigt te worden aangetast. Is dat het geval dan kent artikel 30 Wbb in datzelfde eerste lid aan GS de bevoegdheid toe de naar hun oordeel noodzakelijke maatregelen te nemen ten einde de oorzaak van de verontreiniging of aantasting weg te nemen en de bodem te saneren of de aantasting en de directe gevolgen daarvan te beperken en zoveel mogelijk ongedaan te maken. In de volgende leden worden

⁵⁷ Zie bijlage 4.

de mogelijke maatregelen nader uitgewerkt al naar gelang het betreft de veroorzaker van de verontreiniging (lid 2), degene op wiens grondgebied zich de oorzaak bevindt (lid 3) en degene op wiens grondgebied maatregelen moeten worden getroffen om op een in de directe omgeving gelegen grondgebied van een ander de bodem te kunnen saneren of de aantasting en de directe gevolgen daarvan te beperken en zoveel mogelijk ongedaan te maken (lid 4).

Aan degene die een handeling verricht, die naar het oordeel van Gedeputeerde Staten de oorzaak of mede de oorzaak is van de verontreiniging of aantasting, kan een bevel worden gegeven die handeling te staken of een bevel worden gegeven die handeling te staken indien niet voldaan wordt aan door GS staten te stellen eisen. Met andere woorden GS kunnen ook eisen stellen.

Aan degene op wiens grondgebied de oorzaak van de verontreiniging of de aantasting zich bevindt, dan wel de verontreiniging, de aantasting of de directe gevolgen zich voordoen, kan een bevel worden gegeven bepaalde personen op zijn grondgebied toe te laten en in de gelegenheid te stellen, zonedig met gebruik van hulpmiddelen (a) ter plaatse een onderzoek in te stellen naar de oorzaak en de omvang van de verontreiniging, de aantasting of de directe gevolgen of (b) de oorzaak van de verontreiniging of de aantasting weg te nemen dan wel de bodem te saneren of de aantasting en de directe gevolgen daarvan te beperken en zoveel mogelijk ongedaan te maken.

Aan degene op wiens grondgebied maatregelen moeten worden getroffen om op een in de directe omgeving gelegen grondgebied van een ander de bodem te kunnen saneren of de aantasting en de directe gevolgen daarvan te beperken en zoveel mogelijk ongedaan te maken, kan een bevel worden gegeven om bepaalde personen op zijn grondgebied toe te laten en in de gelegenheid te stellen de daarbij aan te geven maatregelen uit te voeren.

Commissaris van de Koningin

Indien de verontreiniging of aantasting naar het oordeel van de CdK een zodanig gevaar voor het milieu oplevert, dan wel daarvan een zodanige schade aan goederen te duchten is dat onverwijld handelen noodzakelijk is, kan hij vooruitlopend op het optreden van GS de hierboven bedoelde maatregelen zelf nemen.

Waterkwaliteitsbeheerder

Artikel 35 Wbb geeft een afwijkende regeling voor het geval de verontreiniging of aantasting de bodem onder of de kust of de oever van oppervlaktewater betreft. In dat geval zijn niet GS bevoegd maar de waterkwaliteitsbeheerder. Deze afwijkende regeling geldt weer niet voor zover de verontreiniging of aantasting de kust of de oever van oppervlaktewater betreft en redelijkerwijs kan worden aangenomen dat die verontreiniging of aantasting geen gevolgen heeft voor de bodem onder dat water.

De bevoegdheid spoedmaatregelen te treffen blijft berusten bij de CdK, tenzij de minister van Verkeer en Waterstaat waterkwaliteitsbeheerder is.

8.3.6 Water

Minister van Verkeer en Waterstaat/GS

In de Wet verontreiniging oppervlaktewateren ('Wvo')⁵⁸ en in de Grondwaterwet zijn geen voorzieningen voor ongewone voorvallen opgenomen.

In de Wet op de waterhuishouding (Wwh)⁵⁹ is wel een hoofdstuk (IV) opgenomen 'Bevoegdheden in buitengewone omstandigheden'. Beoogd is dat deze 'bijzondere bevoegdheden zich over het gehele terrein van de waterhuishouding (...) uitstrekken (...) (en) dat zij ook van toepassing (...) zijn op bijzondere omstandigheden (bij voorbeeld calamiteiten) die binnen de sfeer van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren en de Grondwaterwet vallen. (...) [In de Wwh] is dit zo opgelost dat het daarin opgenomen stelsel van bevoegdheden zich in beginsel richt op het kwantitatieve oppervlaktewaterbeheer (...) maar dat voor de toepassing ervan het criterium van het belang van de waterhuishouding geldt.'⁶⁰

De regeling waarin dit hoofdstuk voorziet, wijkt fundamenteel af van de regelingen in de wetten die hierboven zijn beschreven in die zin dat niet is voorzien in de mogelijkheid op te treden jegens degene bij wie het ongewone voorval plaatsvindt dat de oorzaak van het (dreigende) milieuprobleem vormt. Evenmin is voorzien in een meldingsplicht.

De bevoegdheden waarin hoofdstuk IV Wwh voorziet zijn aan de orde 'ingeval van grote schaarste of overvloed aan oppervlaktewater, aanmerkelijke verslechtering van de kwaliteit daarvan of het in het ongerede geraken van een waterhuishoudkundig werk dan wel ingeval een zodanige omstandigheid dreigt te ontstaan'. Voor dit onderzoek is slechts van belang de (dreigende) aanmerkelijke verslechtering van de kwaliteit van het oppervlaktewater. In de memorie van toelichting wordt in dit verband gesproken van 'calamiteuze waterverontreiniging'.⁶¹ Wanneer zo'n situatie zich voordoet kan de minister van V&W in overeenstemming (tenzij de spoed zich daartegen verzet) met de minister van VROM aan de waterkwaliteitsbeheerder een schriftelijke opdracht geven met betrekking tot het aan- of afvoeren van water uit of naar oppervlaktewater onder beheer van het Rijk.

⁵⁸ Zie bijlage 5.

⁵⁹ Zie bijlage 6.

⁶⁰ Kamerstukken II 1981/82, 17 367, nr. 3, p. 48.

⁶¹ Kamerstukken II 1981/82, 17 367, nr. 3, p. 47.

Gedeputeerde staten hebben soortgelijke bevoegdheid met betrekking tot het aan- en afvoeren van water naar of uit andere oppervlaktewateren dan die onder beheer van het Rijk.

Voorts kunnen in het belang van de waterhuishouding, algemene voorschriften worden gegeven ten aanzien van het afvoeren, aanvoeren, lozen of onttrekken van water.

In de memorie van toelichting wordt het standpunt betrokken dat het 'hierbij in zekere zin om noodrecht gaat, om rechtsmiddelen derhalve die geschikt worden in omstandigheden waarin de gewone middelen te kort schieten en bijzondere maatregelen niet kunnen worden gemist.⁶² De regering is niet in staat de grens aan te geven tussen gevallen waarin dergelijke omstandigheden zich voordoen en gevallen waarin dat niet het geval is. 'Van belang is in dit verband dat de beheerders bij de opstelling van hun kwantiteitsplannen de taak hebben zich te beraden niet alleen over het beheer in normale omstandigheden, maar ook over dat in voorzienbare afwijkende omstandigheden (...).'

Bevoegd gezag Wvo

Voor zover men zou willen optreden tegen degene bij wie zich een ongewoon voorval voordoet dat de oorzaak van dreigende waterverontreiniging vormt, zou moeten worden teruggegrepen op de gewone handhavingsbevoegdheden van de Wvo. De Wvo kent in artikel 1 een algemeen verbod op lozingen zonder vergunning. Daarbij wordt het begrip 'lozing' zeer ruim geïnterpreteerd. Vermoedelijk zullen vele ongewone voorvallen als 'lozing' zijn aan te merken wanneer zij gevolgen voor de kwaliteit van het oppervlaktewater (kunnen) hebben. In dat geval is bestuursorgaan dat bevoegd is vergunning te verlenen of meldingen te ontvangen, bevoegd tot het uitoefenen van bestuursdwang.

8.3.7 Rampen

De Wet rampen en zware ongevallen

De Wet rampen en zware ongevallen ('Wrzo') is aangepast aan Seveso II, onder andere doordat het zware ongeval in de zin van de Richtlijn onder de begrippen ramp en zwaar ongeval van de Nederlandse wet is gebracht.

Werkings sfeer

De Wet Rampen en Zware ongevallen definieert het begrip "ramp" als: 'een gebeurtenis waardoor een ernstige verstoring van de openbare veiligheid is ontstaan, waarbij het leven en de gezondheid van vele personen, het milieu of grote materiële belangen in ernstige mate worden bedreigd of zijn geschaad, en waarbij een gecoördineerde inzet van diensten en organisaties van verschillende

⁶² MvT p. 49. Op p. 59 wordt nogmaals gewezen op het 'noodrecht karakter' van deze bevoegdheden.

disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken.’

Bevoegdheidsverschuiving: Burgemeester of CdK

De Wrzo legt de verantwoordelijkheid voor de rampenbestrijding in de eerste plaats bij de burgemeester van de gemeente waar de rampsituatie zich voordoet. De burgemeester is belast met het opperbevel in geval van een ramp of van ernstige vrees voor het ontstaan ervan. Degene die aan de bestrijding van de ramp deelnemen (zoals politie en brandweer) staan onder zijn bevel.

In geval van een ramp of een zwaar ongeval van meer dan plaatselijke betekenis in een of meer gemeenten of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan kan de CdK de burgemeesters, zoveel mogelijk in overleg met hen, de nodige aanwijzingen geven over het door hen inzake de bestrijding van een ramp of zwaar ongeval te voeren beleid.

De Gemeentewet

De Gemeentewet (‘Gem.w’) kent de burgemeester de bevoegdheid toe om in geval van rampen of zware ongevallen, dan wel ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, alle bevelen te geven die hij ter handhaving van de openbare orde of ter beperking van gevaar nodig acht (art. 175 Gem.w) en om algemeen verbindende voorschriften te geven die ter handhaving van de openbare orde of ter beperking van gevaar nodig zijn (art. 176 Gem.w). Deze zogenaamde ‘noodbevelen’ en ‘noodverordeningen’ kunnen zeer verstrekkend zijn en kunnen zich in beginsel tot een ieder richten, ook tot andere bestuursorganen.⁶³

8.4 Handhaving

8.4.1 Handhavingsbevoegdheden

Strafrecht en bestuursrecht

Slechts een klein deel van de verplichtingen die voortvloeien uit hoofdstuk 17 Wm is strafrechtelijk gesanctioneerd. Het betreft artikel 17.4, eerste en tweede lid. Zie artikel 1a, eerste lid Wed.

Aanvankelijk was overtreding van het bepaalde in hoofdstuk 17 Wm niet strafbaar. Naar het oordeel van Michiels was dit terecht vanwege de vaagheid

⁶³ Zie over de burgemeesterlijke noodbevoegdheden uitvoerig: B.M.J. van der Meulen, Ordehandhaving. Actoren, instrumenten en waarborgen, diss. VU, Kluwer Deventer, 1993; M.A.D.W. de Jong, H.R.B.M. Kummeling, M.C. Burkens, Het gebruik van gemeentelijke noodbevoegdheden, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle 1994 en M.A.D.W. de Jong, Orde in beweging. Openbare-ordehandhaving en de persoonlijke vrijheid, diss. UU, W.E.J. Tjeenk Willink, Deventer 2000.

van het begrip 'ongewoon voorval'.⁶⁴ Per 1 april 1994⁶⁵ is overtreding van artikel 17.4, eerste en tweede lid, strafbaar gesteld in artikel 1a, sub 1, Wed en is overtreding van de voorschriften gesteld bij of krachtens de artikelen 17.1 en 17.2 strafbaar gesteld in artikel 1a, sub 2 Wed. Blijkens artikel 2, eerste lid Wed zijn de delicten van artikel 1a, sub 1 en sub 2 misdrijven voorzover zij opzettelijk worden gepleegd, en overtredingen voor zover zij geen misdrijven zijn.

Bij de Wet van 21 juni 2001 tot wijziging van de Wet milieubeheer (structuur beheer afvalstoffen)⁶⁶ is, zonder enige toelichting ter zake de verwijzing naar de artikelen 17.1 en 17.2 geschrapt. In de memorie van toelichting⁶⁷ staat slechts:

"In artikel 1a van de Wet op de economische delicten wordt in de opsomming onder meer opgenomen artikel 10.23, de bepaling op grond waarvan de afvalstoffenverordening wordt vastgesteld. Daarbij is, evenals dat reeds het geval was bij de vermelding van het artikel op grond waarvan de provinciale milieuverordening wordt vastgesteld, de zinsnede opgenomen «voor zover aangeduid als strafbare feiten». In die verordeningen komen bepalingen voor waarvan overtreding strafbaar moet worden gesteld, maar ook bepalingen waarbij dat niet het geval is. In een zodanige verordening moet daarom ten aanzien van de eerstbedoelde voorschriften uitdrukkelijk worden aangegeven dat overtreding ervan een strafbaar feit vormt."

Ronduit frappant is de opmerking.⁶⁸

"De bevoegdheid tot strafrechterlijke handhaving is geregeld op grond van het Wetboek van Strafvordering en ondergaat in dit wetsvoorstel geen wijziging."

De vraag dringt zich op of de schrapping van de verwijzing naar de artikelen 17.1. en 17.2 wellicht per abuis heeft plaats gevonden.

⁶⁴ In zijn noot onder ABRvS 30 juni 1995, AB 1996, 62, schrijft hij: "De plicht maatregelen te treffen (art. 17.1) en het voorval te melden (art. 17.2) heeft, zolang niet duidelijk is wat onder ongewoon voorval moet worden verstaan, het karakter van een vage norm. Daar valt op zichzelf mee te leven. Maar wanneer men die norm met bestuurlijke sancties wil handhaven, moet die norm eerst worden verduidelijkt. In de lastgeving, onder de dreiging van een dwangsom of bestuursdwang, moet worden gepreciseerd wat van betrokkene wordt verwacht om bestuursdwang of verbeurte van een dwangsom te voorkomen. Het rechtszekerheidsbeginsel eist dit. Zie in deze zin ten aanzien van art. 14 Wet bodembescherming (oud; dit is het huidige art. 13) ABRvS 5 juli 1994, AB 1994, 636, m.nt. FM. *Vanwege de noodzakelijke vertaalslag is overtreding van bedoelde artikelen dan ook terecht niet strafbaar gesteld.*" (cursivering toegevoegd)

⁶⁵ Wet van 4 februari 1994 tot wijziging van de Wet op de economische delicten, Stb. 135.

⁶⁶ Stb. 2001, 346.

⁶⁷ Kamerstukken II 1998/99, 26 638, nr. 3, p. 58.

⁶⁸ T.a.p. p. 31.

De wetgever heeft zich bediend van een zodanige techniek dat dit niet geheel ondenkbaar is. ARTIKEL XIII van de Wet van 21 juni 2001 luidt als volgt:

In de Wet op de economische delicten 8 worden de volgende wijzigingen aangebracht:

In artikel 1a worden de volgende wijzigingen aangebracht:

(...)

2. onder 2° wordt in de zinsnede met betrekking tot «de Wet milieu-beheer» de opsomming vervangen door: 8.14, eerste lid, 8.36f, eerste en tweede lid, 8.41, eerste, tweede en derde lid, 8.42, eerste lid, 8.44, vijfde lid, 10.15, eerste lid, 10.16, eerste lid, 10.17, eerste lid, 10.18, 10.20, eerste lid, 10.29, eerste lid, 10.30, eerste lid, 10.32, 10.38, eerste lid, 10.40, eerste en tweede lid, 10.41, eerste en tweede lid, 10.42, eerste lid, 10.43, eerste lid, 10.44, derde lid, 10.45, eerste lid, onderdeel a, 10.46, eerste lid, 10.48, derde lid, 10.51, eerste lid, 10.52, eerste lid, 10.55, eerste lid, 10.60, tweede lid, onder c.

(...)

De wetgever geeft er geen blijk van zich er rekenschap van te hebben gegeven wat er precies stond in de bedoelde zinsnede.

Hoe dit ook zij; het zwaartepunt van de handhaving van hoofdstuk 17 Wm moet worden gezocht in de beschikbare bestuursrechterlijke handhavinginstrumenten: bestuursdwang, last onder dwangsom en intrekking (of wijziging) van een vergunning.

8.4.2 Handhaving van de zorgplicht

Algemeen

De verplichting ex artikel 17.1 Wm van degene die de inrichting drijft om bij een ongewoon voorval onmiddellijk de maatregelen te treffen 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, kan worden gehandhaafd door middel van bestuursrechterlijke handhavinginstrumenten: in het bijzonder bestuursdwang en last onder dwangsom.

De vraag zou kunnen opkomen aan wie de handhavingsbevoegdheid toekomt: aan het 'bevoegd gezag' aan wie het ongewone voorval moet worden gemeld, of aan het bestuursorgaan dat krachtens artikel 17.4 Wm of enige bijzondere milieuwet bevoegd is op te treden tegen de desbetreffende bedreiging of aantasting van het milieu. De rechtspraak gaat ervan uit dat de bevoegdheid bij het bevoegde gezag ligt.⁶⁹

Voor de bevoegdheid bestuursdwang uit te oefenen geldt dat deze een uitdrukkelijke wettelijke grondslag vereist. Uit artikel 5:32, eerste lid Awb volgt

⁶⁹ Zie Vz. ABRvS 6 september 1994, KG 1994, 445; AB 1995, 175, hierna geciteerd.

dat een bestuursorgaan dat bevoegd is bestuursdwang uit te oefenen, tevens bevoegd is om in plaats daarvan een last onder dwangsom op te leggen.

Bestuursdwang

Voor zover B&W bevoegd gezag is, is de wettelijke grondslag voor de bestuursdwangbevoegdheid te vinden in artikel 125, eerste lid, van de Gemeentewet. Voor zover GS bevoegd gezag is, is de wettelijke grondslag te vinden in artikel 122, eerste lid, van de Provinciewet. Aan de minister van VROM ten slotte is de bevoegdheid tot het toepassen van bestuursdwang toegekend in artikel 18.7 Wm.

In artikel 18.8, eerste lid Wm is bepaald dat tot de uitoefening van bestuursdwang in ieder geval mede de bevoegdheid behoort de maatregelen te treffen, die nodig zijn om verdere nadelige gevolgen van de betrokken overtreding voor het milieu te voorkomen en voor zover zij niet kunnen worden voorkomen, ze zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken.

Last onder dwangsom

De rechtspraak biedt enkele voorbeelden waaruit kan worden afgeleid dat de handhaving van artikel 17.1 Wm door middel van de last onder dwangsom nauw luistert. Kenmerkend aan de last onder dwangsom is dat het bestuursorgaan een 'last' moet formuleren, dat wil zeggen de maatregelen moet specificeren die de overtreder moet treffen om de rechtmatige situatie te herstellen. Waar de geschonden rechtsplicht het treffen van maatregelen inhoudt, blijkt het gecompliceerd de last juist te formuleren. Enerzijds kan niet worden volstaan met een herhaling van de wettelijke plicht en dient de rechtsplicht voldoende te worden toegespitst, anderzijds kan de last niet te ver worden los gezongen van de verplichting om maatregelen te treffen.

Zie voor een voorbeeld van het eerste *ABRvS 30 juni 1995, AB 1996, 62 m.nt. FM*

"De Afdeling stelt evenwel vast dat verweerders in het bestreden besluit en het daaraan ten grondslag liggende besluit van 5 juli 1994 hebben volstaan met een verwijzing naar de art. 17.1 en 17.2 Wm, zonder dat zij daarbij concreet hebben aangegeven wanneer sprake is van een ongewoon voorval dat door appellante moet worden gemeld.

Gelet hierop is niet duidelijk welke maatregelen van appellante worden verwacht ten einde nieuwe overtredingen in de toekomst te voorkomen.

De Afdeling is van oordeel dat, temeer nu het gaat om het treffen van handhavingsmaatregelen, het bestreden besluit zich op dit punt niet verdraagt met het algemene rechtsbeginsel der rechtszekerheid. Gelet hierop is het beroep gegrond en moet het bestreden besluit worden vernietigd."

En van het tweede Vz. ABRvS 6 september 1994 (KG 1994, 445; AB 1995, 175)

“Het thans in geding zijnde dwangsbesluit houdt verband met de omstandigheid dat in de nacht van 26 op 27 jan. 1994 een hoeveelheid dieselolie, afkomstig uit een op het bedrijfsterrein van appellante/verzoekster aanwezige dieselolie-installatie, over dit bedrijfsterrein is uitgestroomd en via het gemeenteriool en De Grift in het Apeldoorns Kanaal terecht gekomen.

Verweerders hebben deze gebeurtenis naar het oordeel van de Vz. terecht aangemerkt als een ongewoon voorval, als bedoeld in art. 17.1 Wet milieubeheer.

Appellante/verzoekster heeft dit ongewone voorval niet aan verweerders gemeld, en heeft evenmin onmiddellijk maatregelen getroffen om de nadelige gevolgen daarvan voor het milieu te voorkomen of zoveel mogelijk te beperken en ongedaan te maken. Appellante/verzoekster heeft hierdoor gehandeld in strijd met het bepaalde in de art. 17.1 en 17.2, eerste lid, Wet milieubeheer.

Aangezien verweerders in dit geval het bevoegd gezag zijn als bedoeld in laatstgenoemde bepaling, waren zij naar het oordeel van de Vz. bevoegd tot het toepassen van bestuursdwang ten aanzien van de overtreding van deze bepalingen, en derhalve ook tot het opleggen van een dwangsom.

In het thans in geding zijnde dwangsbesluit is een aantal maatregelen opgesomd, onderverdeeld in vier fasen, die verweerders in verband met het hiervoor genoemde ongewone voorval van appellante/verzoekster verlangen. De in het besluit omschreven dwangsommen worden verbeurd indien geen aanvang wordt gemaakt met het treffen van deze maatregelen.

De Vz. overweegt dat uit het bepaalde in art. 18.9 Wet milieubeheer volgt dat een overheidsorgaan slechts kan bepalen dat een dwangsom wordt verbeurd bij overtreding van voorschriften tot de handhaving waarvan dit orgaan - met toepassing van bestuursdwang - bevoegd is.

In dit geval is het verbeuren van dwangsommen afhankelijk gesteld van het niet treffen van door verweerders in dit geval noodzakelijk geachte maatregelen.

Het niet treffen van deze maatregelen levert naar het oordeel van de Vz. evenwel geen overtreding van art. 17.1 Wet milieubeheer op.

Uit dit artikel vloeit immers niet rechtstreeks de verplichting voort om deze of andere door verweerders vast te stellen maatregelen te treffen. In dit artikel wordt slechts in algemene zin gesproken van maatregelen die redelijkerwijs kunnen worden verlangd van degene die de inrichting drijft waarin zich een ongewoon voorval heeft voorgedaan.

Het opleggen van een dwangsom is in een geval als dit dan ook slechts mogelijk terzake van het niet onmiddellijk treffen van de maatregelen die redelijkerwijs van degene die de inrichting drijft kunnen worden verlangd. Immers, slechts daardoor, en niet door het nalaten van de door verweerders noodzakelijk geachte maatregelen, wordt art. 17.1 Wet milieubeheer overtreden.

Het vorenstaande brengt met zich dat verweerders naar het oordeel van de Vz. in strijd met het bepaalde in art. 18.9 Wet milieubeheer het verbeuren van een dwangsom afhankelijk hebben gesteld van het niet treffen van de door hen verlangde maatregelen. Nu dit laatste geen overtreding oplevert van art. 17.1 van deze wet, kan terzake van het nalaten van deze maatregelen geen dwangsom worden opgelegd.

Dit neemt overigens niet weg dat verweerders door middel van de toepassing van bestuursdwang wel hadden kunnen bereiken dat in een geval als dit de door hen noodzakelijk geachte maatregelen worden getroffen. Immers, ingevolge art. 18.8, eerste lid, Wet milieubeheer behoort tot de uitoefening van bestuursdwang in ieder geval mede de bevoegdheid de maatregelen te treffen, die nodig zijn om verdere nadelige gevolgen van de betrokken overtreding voor het milieu te voorkomen, of, voorzover zij niet kunnen worden voorkomen, ze zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken.”

Soortgelijk is Vz. ABRvS 23 april 1997 (KG 1997, 243)

“De Vz. overweegt verder dat uit het bepaalde van art. 18.9 Wet milieubeheer volgt dat een overheidsorgaan slechts kan bepalen dat een dwangsom wordt verbeurd bij overtreding van voorschriften tot handhaving waarvan dit orgaan - met toepassing van bestuursdwang - bevoegd is. Bij het bestreden besluit is het verbeuren van de dwangsom echter afhankelijk gesteld van door verweerders in dit geval noodzakelijk geachte maatregelen. Het niet treffen van deze maatregelen levert naar het oordeel van de Vz. geen overtreding op van art. 17.1 Wet milieubeheer. Uit dit artikel vloeit immers niet rechtstreeks de verplichting voort om deze of andere door verweerders vast te stellen maatregelen te treffen. In dit artikel wordt slechts in algemene zin gesproken van maatregelen die redelijkerwijs kunnen worden verlangd van degene die de inrichting drijft waarin zich een ongewoon voorval heeft voorgedaan. Het opleggen van een dwangsom is in een geval als dit dan ook slechts mogelijk terzake van het niet onmiddellijk treffen van de maatregelen die redelijkerwijs van degene die de inrichting drijft kunnen worden verlangd. Immers slechts daardoor, en niet door het nalaten van de door verweerders noodzakelijk geachte maatregelen, wordt art. 17.1 Wet milieubeheer overtreden.

Het vorenstaande brengt met zich dat verweerders naar het oordeel van de Vz. in strijd met het bepaalde in art. 18.9 Wet milieubeheer het verbeuren van de dwangsom afhankelijk hebben gesteld van het niet treffen van de door hen verlangde maatregelen.”

Spoedmaatregelen

Het treffen van maatregelen bij een ongewoon voorval kan uit de aard der zaak een uitermate spoedeisende aangelegenheid zijn. De Algemene wet bestuursrecht voorziet in ‘snelrecht’ voorzover het bestuursdwang betreft, maar niet voorzover het de last onder dwangsom betreft.

Artikel 5:24 kent voor spoedeisende gevallen in het vijfde lid de mogelijkheid om een begunstigingstermijn achterwege te laten en in zesde lid de mogelijkheid om bestuursdwang uit te oefenen zonder voorafgaand schriftelijk besluit.⁷⁰

Deze voorziening biedt geen soelaas wanneer het gaat om een maatregel die alleen door het desbetreffende bedrijf zelf kan worden getroffen, en niet door het bestuursorgaan. Voor dit soort situaties kent de Mededingingswet een oplossing in de vorm van de zogenaamde voorlopige last onder dwangsom.⁷¹ In gevallen waarin onomkeerbare gevolgen dreigen ten gevolge van evidente

⁷⁰ Zie voorts voor een spoedvoorziening in de plaagstrokenregeling art. 5:27, vierde lid, Awb.

⁷¹ Artikel 83 van de Mededingingswet.

overtredingen kan het bevoegde bestuursorgaan in een zeer korte procedure op basis van een voorlopig oordeel een last onder dwangsom opleggen. Een dergelijke voorziening zou onzes inziens goed passen in het kader van hoofdstuk 17 Wm.

8.4.3 Handhaving van de meldingsplicht

Tot de inwerkingtreding van de wet van 21 juni 2001 was het verzaken van de meldingsplicht strafbaar als economisch delict.

Bestuursrechterlijke handhaving van deze plicht is niet goed voorstelbaar, wanneer het bevoegd gezag niet op de hoogte is van het ongewone voorval kan het niet handhaven, wanneer het wel op de hoogte is, is handhaving niet meer nodig. Daarom is de punitieve sanctie hier de voor de hand liggende sanctie.

De verplichting krachtens artikel 17.2, tweede lid Wm om na de melding informatie te verschaffen is wel te handhaven door middel van een last onder dwangsom.

8.4.4 Handhaving van achterliggende normen

Voor zover uit de melding van een ongewoon voorval blijkt dat bepaalde rechtsnormen zijn geschonden (waardoor het ongewone voorval is veroorzaakt), kunnen de strafrechterlijke of bestuursrechterlijke instrumenten worden ingeschakeld die van toepassing zijn op de desbetreffende normschending.

Zie voor de vraag of de bescherming tegen zelfincriminatie zich verzet tegen gebruik van gegevens uit de melding hierboven § 6.5.

8.4.5 Handhaving van de doormeldverplichting

Tot de inwerkingtreding van de wet van 21 juni 2001 was het verzaken van de doormeldplicht strafbaar als economisch delict.

Aangezien – zoals hierboven is aangegeven – de bevoegdheden tot handhaving toekomen aan het bevoegd gezag en dat zelfde bevoegd gezag de geadresseerde is van de plicht door te melden, kan van enige serieuze vorm van bestuursrechterlijke handhaving geen sprake zijn.

8.5 Samenhang van bevoegdheden

In de wettelijke regelingen voor het optreden van de overheid in ongewone situaties, bij ongevallen, rampen, ongewone voorvallen, is de regeling van

hoofdstuk 17 Wm voor ongewone voorvallen die gevolgen kunnen hebben voor het milieu, een stukje uit een legpuzzel, een stukje dat voor juist gebruik goed op zijn plaats moet liggen, alleen worden bij het leggen van dat stukje de andere stukken van de puzzel niet getoond.

Wie de bepalingen van hoofdstuk 17 leest, moet tot de conclusie komen dat die regeling alleen kan werken als er gebruik wordt gemaakt van bevoegdheden die aan andere wetten worden ontleend. De regeling van hoofdstuk 17 kan niet op eigen benen staan.

De wetgever van hoofdstuk 17 gaat er stilzwijgend van uit dat andere wetten de bevoegdheden toekennen waarmee de autoriteiten de ongewone situatie aan kunnen. Maar onduidelijk is welke bevoegdheden dit zijn, uit welke wetten ze afkomstig zijn en aan wie ze worden toegekend. Daarbij komt dat de regeling van hoofdstuk 17 juist gegeven is als een regeling voor een uitzonderlijke situatie waar opgetreden moet worden ter waarborging van het milieubelang. Het is de vraag of dat spoort met de bevoegdheden uit andere wetten, die wellicht heel andere doelstellingen hebben, mogelijk zelfs uitsluitend gericht zijn op herstel van de veiligheid.

Daar zijn op zijn minst twee mogelijkheden voor. De eerste is door in de Wet milieubeheer alle nodige bevoegdheden op te nemen. Dat leidt dan op een aantal punten tot meervoudige bevoegdheidstoekenning: het optredende bestuur heeft vergelijkbare bevoegdheden op grond van de Arbeidsomstandighedenwet en de Wet milieubeheer, de Brandweerwet en de Wet milieubeheer. De vraag is of deze dubbele vermaning voor de bestuurder, ieder op grond van andere motieven, onwenselijk is. Welke instructie krijgt de bestuurder mee voor de afwegingen die hij wellicht moet maken tussen de ene en de andere wet? Maar dat geldt nu ook zonder uitdrukkelijke bepaling.

De tweede benadering is in de Wet milieubeheer alleen bepalingen op te nemen die voor de waarborging van het milieubeleid nodig zijn. Voor de overige bevoegdheidsbepalingen wordt uitdrukkelijk verwezen naar die andere wetten, waarbij de wetgever aangeeft wat hij verwacht van de goede integrale aanpak. De Wet milieubeheer leunt dan in die mate op andere wetgeving: expliciet is gemaakt wat nu impliciet of helemaal niet aanwezig is. Hoofdstuk 17 van de Wet milieubeheer scheidt dan duidelijkheid door vermelding van het gehele pakket van nodige bevoegdheden en de verschillende wetten met ieder een eigen invalshoek.

Een tussen beide geschetste mogelijkheden liggende aanpak concentreert zich op de handelende autoriteit, die in de acute fase van het optredende ongewone voorval alle bevoegdheden in zijn hand neemt om die na het verstrijken van het dreigende gevaar weer terug te geven aan de onderscheiden overheden en hun bestuursorganen. Dan treedt de fase in waarin de gevolgen van dat ongewoon voorval geregeld moeten worden, onder andere door de beschreven voortgezette inzameling van informatie, de analyse en de rapportage. In dat proces is opnieuw een coördinerende hand nodig, die bij het werk van de verschillende overheidsinstanties zorgt voor afstemming, compleetheid en voortgang. Voor de hand ligt om die taak in de handen te leggen van de handelende autoriteit. Daarmee heeft die autoriteit aan het begin en aan het eind van het proces de beslissende bevoegdheid. In de tussentijd is er ruimte voor het optreden van de verschillende instanties, die daarmee ook hun aandeel kunnen nemen in het onderzoek en de eindrapportage.

Aanvulling van bevoegdheden dient dus bij voorkeur plaats te vinden vanuit een totaalvisie op het doel van hoofdstuk 17 en de rollen van betrokkenen.

8.6 Resultaten

Het bevoegd gezag bij wie een ongewoon voorval wordt gemeld, krijgt in de artikelen 17.1, 17.2 en 17.3 niet de bevoegdheid toegekend om zelf op te treden ten aanzien van het ongewone voorval en ook niet om aanwijzingen te geven aan degene die de inrichting drijft ten aanzien van de maatregelen die hij dient te nemen.

Wel dient het bevoegd gezag:

- het ongewone voorval door te melden;
- de nodige gegevens over het voorval te verzamelen;
- zorg te dragen voor een analyse van het voorval;
- zonodig de vergunning aan te passen;
- aanbevelingen te doen aan degene die de inrichting drijft.

Er is niet voorzien in het verdere beheer van de gegevens die verzameld dienen te worden.

De bestuursbevoegdheid om op te treden wanneer zich een ongewoon voorval voordoet moet worden gezocht in de bijzondere milieuwetten. Aan tal van verschillende bestuursorganen komen tal van verschillende bevoegdheden toe. Belangrijke bevoegdheden zijn de bevoegdheid om -zonodig met behulp van de sterke arm- alle maatregelen te nemen die noodzakelijk zijn en de bevoegdheid alle bevelen te geven die noodzakelijk zijn.

Soms is voorzien in een afzonderlijke mogelijkheid spoedmaatregelen te treffen.

Bij rampen verschuift het gezag naar de burgemeester of de CdK.

Het grootste deel van de mogelijkheden tot strafrechtelijke handhaving is zonder aanwijsbare reden geschrapt. Bestuursrechtelijk beschikt het bevoegd gezag over de mogelijkheid de zorgplicht te handhaven door middel van bestuursdwang. Handhaving door middel van een last onder dwangsom wordt belemmerd door rechtspraak die het bevoegd gezag de bevoegdheid ontzegt om aan degene die de inrichting drijft aanwijzingen te geven.

Voor zover het ongewone voorval is veroorzaakt door een overtreding, staan ten aanzien van die overtreding de gewone handhavingsinstrumenten ter beschikking.

Ten aanzien van de meldingsplicht en de doormeldverplichting zijn geen serieuze handhavingsmogelijkheden voorhanden.

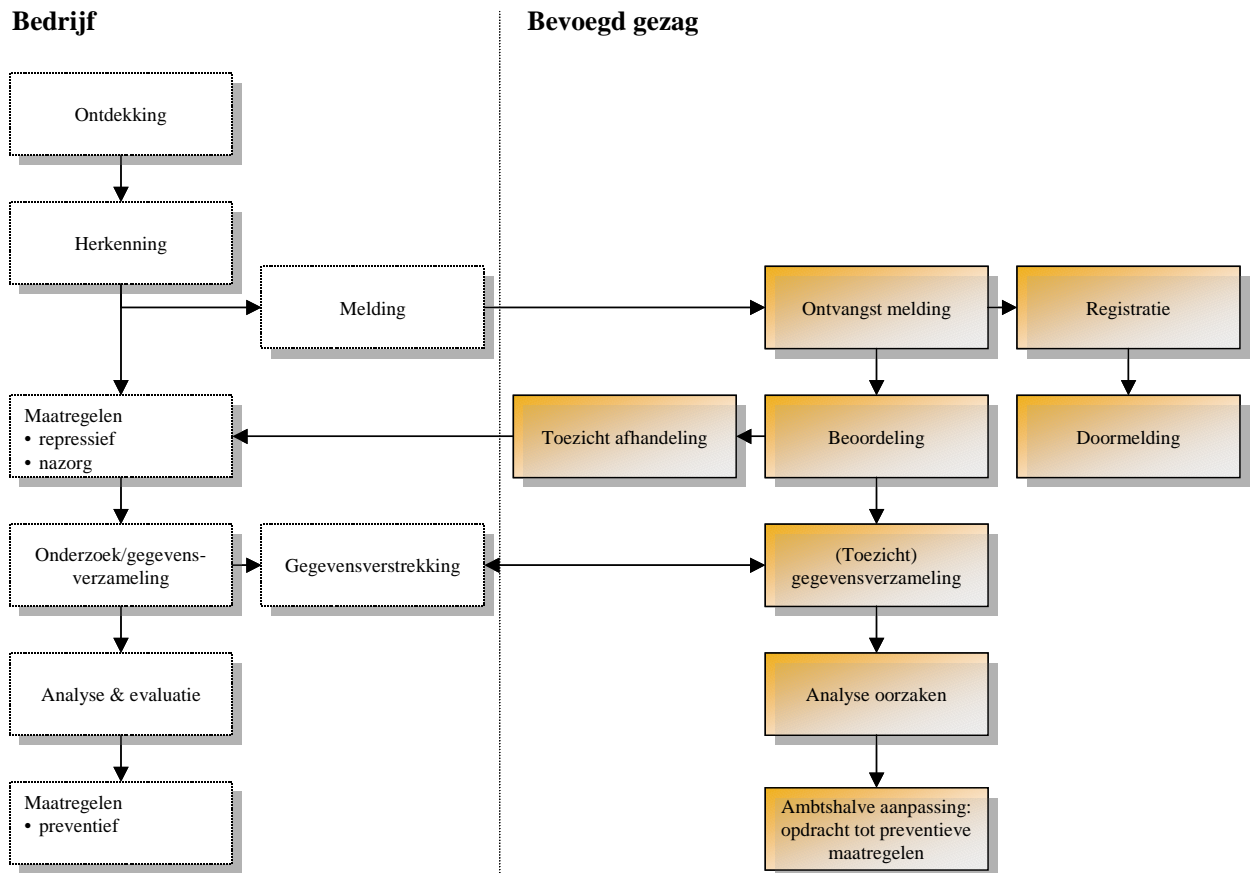
9. Omgang met ongewone voorvallen door bevoegde instanties

9.1 Inleiding

Bij de behandeling van de diverse onderwerpen is in de voorgaande hoofdstukken reeds het algemene beeld verkregen dat ongewone voorvallen door bedrijven vaak niet herkend en/of gemeld worden en dat veel bevoegde instanties tot op heden niet op een structurele wijze uitvoering geven aan de wettelijke uitvoeringstaken. Tevens is aangegeven dat uitzonderingen bestaan op dat algemene beeld: in sommige bedrijven en in sommige regio's in Nederland is de situatie wat rooskleuriger.

In dit hoofdstuk wordt een beeld geschetst van de wijze waarop bevoegde instanties in de praktijk omgaan met ongewone voorvallen.

Gestart wordt met een discussie omtrent de opdracht aan het bevoegd gezag en de verschillende (mogelijke) rollen en rolopvattingen. Voor de beschrijving daarvan is een (ideaaltypisch) afhandelingproces rond ongewone voorvallen ontwikkeld. Een dergelijk ideaaltypisch afhandelingproces bestaat uit een keten van opeenvolgende processtappen rond de afhandeling van ongewone voorvallen aan de zijde van het bevoegde gezag en is deels gebaseerd op de keten van verplichtingen vastgelegd in de wet.



9.2 Omgang met ongewone voorvallen door het bevoegd gezag

9.2.1 Opdracht aan en rol van het bevoegd gezag

Naar de letter van de wet (hoofdstuk 17 Wm) dient het bestuursorgaan dat bevoegd gezag is voor de Wm in haar omgang met ongewone voorvallen:

- meldingen van ongewone voorvallen en nadere gegevens daaromtrent in ontvangst te nemen;
- ontvangen meldingen en gegevens door te melden aan een aantal andere bestuursorganen en overheidsdiensten;
- er op toe te zien dat gegevens worden verzameld ter analyse en het achterhalen van oorzaken;
- zonodig de vergunning te wijzigen om herhaling te voorkomen.

De in de wet beschreven rol voor het bevoegd gezag rond de omgang met ongewone voorvallen oogt daarmee nogal passief en afstandelijk-analytisch. Een actieve rol wordt alleen beschreven ten aanzien van het doormelden van ontvangen meldingen en het zonodig op eigen initiatief, dus ambtshalve, wijzigen van de vergunning. Het primaat ligt blijkbaar bij de eigen verantwoordelijkheid van bedrijven. Het meest in het oog springt dat de tekst van hoofdstuk 17 Wm op geen enkele wijze expliciet voorziet in een actieve rol en daadwerkelijke betrokkenheid van het bevoegd gezag bij de directe afhandeling van het ongewone voorval. De wet geeft bijvoorbeeld niet aan dat het bevoegd gezag:

- zich ter plaatse op de hoogte moet of kan stellen van de feitelijke situatie;
- toe kan of moet zien op het treffen van maatregelen door het bedrijf;
- aanwijzingen kan geven bij het in gebreke blijven van het bedrijf;
- zelf handelend kan optreden bij het niet opvolgen van aanwijzingen.

Provincie Zuid-Holland

De provincie Zuid-Holland beschikt al jaren over regelingen die in dit verband relevant zijn:

- waakdienstregeling afdeling Kabinet (een algemene provinciale bereikbaarheidsregeling, incl. CdK)
- klachten- en Meldingendienst (KMD) van de Directie Groen, Water en Milieu (iedere week is 1 persoon 24 uur per dag bereikbaar. Er zijn in totaal 3 personen beschikbaar voor de eerstelijns opvang van klachten en meldingen)
- meldkamer DCMR van DCMR Milieudienst Rijnmond (een aparte regeling voor zowel provinciale als gemeentelijke taken in het DCMR-gebied)

Het algemene beeld binnen de provincie Zuid-Holland is dat de huidige organisatie en procesgang rond ongewone voorvallen (althans degene die gemeld worden) in de praktijk goed functioneert, enkele uitzonderingen daargelaten. Ook in Zuid-Holland bestaat overigens het vermoeden dat veel niet gemeld wordt, bijvoorbeeld door sectoren als de bouw en de kleinere voedings- en genotmiddelenindustrie.

Omdat de uitvoering van de KMD-regeling in de praktijk afweek van de beschreven regeling, is men recent gestart met het opstellen van een Draaiboek Milieu-incidenten. In het draaiboek wordt het wettelijk kader (o.a. de provinciale bevoegdheden) geschetst, met name gericht op de omgang met de grote bulk van milieu-incidenten die binnen het kader van de Wm kunnen worden afgehandeld. Dit is naar schatting zeker 90% van de milieu-incidenten. De regelingen in de Wbb en Wlv verlenen de provincie *daarnaast* specifieke bevoegdheden wanneer het om bodem of lucht gaat, maar ook dan vormt de Wm-regeling de basis.

Bij de ontwikkeling van draaiboeken (e.d.) voor de omgang met ongewone voorvallen stuit men in de praktijk op de discussie of daarbij het incident als uitgangspunt moet worden genomen of de wettelijke bevoegdheden. Dat heeft bijvoorbeeld de provincie Zuid-Holland ervaren bij de totstandkoming van haar Draaiboek Milieu-incidenten. Het spreekt voor zich dat de overheid haar handelen baseert op de bevoegdheden waarover zij wettelijk beschikt. In de praktijk kan dit echter wringen met de algemene verantwoordelijkheid die

zij draagt als bevoegd gezag voor de Wet milieubeheer. Wij hebben de indruk gekregen dat deze discussie ontstaat omdat de wet op het punt van bevoegdheden onvolledig is, met name in de fase van de incidentbestrijding.

Het is verrassend te noemen dat een hoofdstuk 'Maatregelen in bijzondere omstandigheden' niet expliciet voorziet in een *actieve op handelend optreden gerichte rol* van het bevoegd gezag Wm bij de feitelijke afhandeling van ongewone voorvallen maar zich vooral lijkt te richten op enerzijds een *intermediaire rol* (onverwijld doormelden aan bestuursorganen)⁷² en anderzijds een analytische rol gericht op preventie c.q. een *preventieve rol*.

Dit roept de vraag op of het bevoegd gezag andere mogelijkheden heeft om in spoedgevallen handelend op te treden. Onder omstandigheden kan namelijk sprake zijn van (dreiging voor) ernstige onomkeerbare schade voor het milieu of nadelige gevolgen voor bijvoorbeeld een woonomgeving of natuurgebied. Het onverwijld treffen van maatregelen is dan noodzakelijk. Hoofdstuk 17 Wm biedt dergelijke mogelijkheden niet. Wel kan het bevoegd gezag op grond van de Wet milieubeheer, de provinciewet en de Awb *acute bestuursdwang* toepassen⁷³. Dit is het opleggen van bestuursdwang zonder een voorafgaand schriftelijk besluit. Ook de hoorfase kan in spoedeisende gevallen achterwege blijven. Het besluit wordt vervolgens achteraf op schrift gesteld.

Hoewel hiermee een belangrijke versnelling in het proces kan plaatsvinden, vereist het toepassen van acute bestuursdwang toch minimaal voorafgaand (telefonisch) overleg tussen toezichthouder, manager en het verantwoordelijke GS- of B&W-lid zodat bestuurlijke instemming gewaarborgd is. Er zal dus altijd enige tijd gemoeid zijn met intern overleg voordat bestuurlijke maatregelen kunnen worden getroffen en die tijd is misschien niet in alle gevallen beschikbaar. Tenslotte kan men zich afvragen hoe het bevoegd gezag moet handelen wanneer ook de toepassing van (acute) bestuursdwang niet tot het gewenste resultaat leidt. Dit is met name aan de orde wanneer er maatregelen moeten worden getroffen die niet het bestuur maar alleen het bedrijf tot zijn beschikking heeft.

Samengevat zijn er drie rollen te onderscheiden voor het bevoegd gezag waarbij de tekst van hoofdstuk 17 Wm alleen de laatste twee rollen expliciet benoemt:

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none">1. toezicht ter plaatse/handelend optreden: feitelijk toezien op een juiste afhandeling van het ongewone voorval in de repressie en nazorgfase en indien nodig handelend optreden (door middel van aanwijzingen van ambtenaren ter plaatse dan wel bestuursrechtelijk handelend) om een juiste afhandeling te garanderen |
|--|

⁷² De wet lijkt er daarmee vanuit te gaan dat de betreffende organen dan mogelijk wel een actieve rol gaan spelen?

⁷³ Bron: draaiboek milieu-incidenten provincie Zuid-Holland.

2. intermediaire rol: in ontvangst nemen van meldingen en doorgeleiding naar andere bestuursorganen en diensten
3. preventieve rol: toezien op gegevensverstrekking, analyse, evaluatie door het bedrijf en indien nodig aanpassing van de vergunning op eigen initiatief.

In de praktijk blijken onduidelijkheid en interpretatieverschillen te bestaan⁷⁴ over de opdracht aan het bevoegd gezag, de van het bevoegd gezag verwachte rollen en de daarvoor beschikbare bevoegdheden en instrumenten. In de praktijk varieert de rolopvatting daardoor sterk, van passief en formeel tot actief en gericht op handelend optredend.

Ook aan de zijde van het bevoegd gezag speelt onbekendheid met de exacte tekst van de wet hier een grote rol. Een aantal respondenten was zeer verrast door het gegeven dat een actieve rol in de tekst van hoofdstuk 17 Wm niet genoemd wordt. Men vond evenwel een dergelijke rolopvatting "niet meer dan logisch". Het doel van een melding is primair gelegen in het (kunnen) optreden door het bevoegd gezag (en secundair in het op preventie gerichte leren van het ongewone voorval). Het kunnen optreden is dus een wezenlijke rol van het bevoegd gezag. Er mag geen onduidelijkheid bestaan over deze rol van het bevoegd gezag. De wet dient op dit punt verhelderd te worden bijvoorbeeld: ter plaatse aanwezige ambtenaren van een bepaalde kwaliteit (en niet: het bevoegd gezag want dat dwingt weer tot overleg) moet de bevoegdheid worden toegekend om aanwijzingen te geven die terstond / ter plekke opgevolgd moeten worden.

Casus AVR

Er was een probleem met een stookolietank bij AVR. DCMR was vrijwel direct ter plaatse. AVR stelde als noodmaatregel voor om stookolie over te pompen vanuit een tankwagen. De slang schoot echter los, hetgeen leidde tot olieverontreiniging van het terrein. Vervolgens is direct ingegrepen door DCMR dat aangaf dat men met dergelijke oplossingen direct moest stoppen.

Ook de geïnterviewde bedrijven vonden een actieve rol van de overheid logisch. Deze opvatting sluit ook aan op de gangbare praktijk bij de (meeste) instanties met een hoog uitvoeringsniveau. Het NIBRA pleit in het Beoordelingsdocument van het concept-draaiboek milieu-incidenten provincie Zuid-Holland, eveneens voor een rolopvatting van het bevoegd gezag Wm, waarbij men niet primair denkt vanuit de vraag welke bevoegdheden men in specifieke situaties nu eigenlijk heeft maar het incident zelf vooropstelt⁷⁵. Dit neemt niet weg dat het natuurlijk de voorkeur verdient dat de wettelijke bevoegdheden beter voorzien in mogelijkheden om handelend op te treden wanneer zich een acute noodzaak daartoe voordoet.

⁷⁴ Voorzover men er aan toe is gekomen zich daar een expliciete opvatting over te vormen.

⁷⁵ In onze visie kan dit maar één ding betekenen, namelijk 'nood breekt wet': een incident kan handelend optreden van het bevoegd gezag vereisen ook wanneer niet expliciet voorzien is in de daarvoor benodigde bevoegdheden.

Anderzijds zijn er ook bevoegde instanties die expliciet blijk geven van een passieve, formalistische rolopvatting, hetgeen bijvoorbeeld tot uiting komt in een omgang met ongewone voorvallen die eruit bestaat dat een melding op basis van hoofdstuk 17 Wm pas formeel wordt geaccepteerd wanneer alle vereiste (nadere) gegevens zijn verstrekt volgens de juiste procedure. De meldingsplicht wordt daarbij dus vrijwel gelijkgeschakeld met de plicht tot nadere gegevensverstrekking en men is geneigd pas in actie te komen wanneer de melding formeel aan alle eisen voldoet.

Ook ten aanzien van de intermediaire rol bestaan diverse praktijkopvattingen mede ingegeven door onbekendheid met de exacte verplichtingen. Opvallend vaak bleek men niet op de hoogte van de in de wet genoemde bestuursorganen en overheidsdiensten (waaronder de inspecteur) waaraan doormelding plaats dient te vinden zodat het er bij een deel van de bevoegde instanties in de praktijk niet van komt om ongewone voorvallen door te melden dan wel dat men op basis van een eigen praktische afweging instanties al dan niet op de hoogte brengt.

9.2.2 Bijzondere omstandigheden vereisen een bijzondere cultuur en ongewone instrumenten

Hoofdstuk 17 is als *enige* onderdeel van de wet milieubeheer gericht op 'bijzondere omstandigheden' (inclusief noodsituaties en calamiteiten die snel optreden kunnen vereisen). Dergelijke bijzondere omstandigheden stellen aan de betrokken organisaties volstrekt andere eisen en vereisen een andere cultuur dan de cultuur waaraan men gewend is. Een goede omgang met ongewone voorvallen kan een instantane omslag in denken en handelen vereisen waarvan men niet mag verwachten dat deze automatisch plaatsvindt wanneer de betreffende organisatie en medewerkers zich daar niet vooraf terdege op hebben voorbereid en er in zijn getraind. Dat begint al bij het in ontvangst nemen en intern snel kunnen doorgeleiden van meldingen van ongewone voorvallen.

Wellicht heeft dit voor de wetgever mede een reden gevormd om geen expliciete opdracht tot handelend optreden in de wet op te nemen maar zich te beperken tot doorgeleiding naar instanties die daartoe deels beter geëquipeerd zijn (burgemeester, commissaris van de koningin). Dit zal bij grotere incidenten en rampen waarbij aspecten van veiligheid en openbare orde overwegen wellicht uitkomst bieden maar dat geldt niet voor incidenten waarbij het veiligheidsaspect ondergeschikt is maar het milieu-aspect snel handelen wel noodzakelijk maakt.

Bijzondere omstandigheden vereisen bijzondere maatregelen en bevoegdheden en organisaties die geëquipeerd zijn om daar op een goede wijze uitvoering aan te geven. De huidige wet voorziet daar eigenlijk niet in:

- Aan de ene kant legt de wet een grote nadruk op de snelheid van handelen maar geeft zij geen aanwijzingen voor het karakter van dat handelen (behoudens 'doormelden').
- Aan de andere kant geeft de wet aanwijzingen voor het karakter van het vereiste handelen (analyse en preventie) maar daarvoor lijkt een hoge snelheid van handelen minder van belang.

Met andere woorden, voorzover bij ongewone voorvallen sprake is van openbare veiligheidsaspecten voorziet de wet in snel en adequaat optreden door middel van de constructie van het onverwijld doormelden naar de 'rampenlijn'. Dit geldt evenwel niet voor ongewone voorvallen die zich 'binnen het milieu-aspect' blijven afspelen. Daar zijn geen middelen (bijv. noodbevoegdheden) gegeven om af te wijken van de – vaak enigszins trage en gereserveerde - wijze van bestuurlijk handelen en er worden geen eisen gesteld aan de uitvoeringsorganisatie.

9.2.3 Resultaten

De tekst van hoofdstuk 17 geeft onvoldoende duidelijkheid omtrent de van het bevoegd gezag verwachte rol(len) en bevoegdheden, met name ontbreekt het expliciet benoemen van de plicht dan wel bevoegdheid om zich ter plaatse op de hoogte te stellen, toezicht te houden, aanwijzingen te geven en/of zelf handelend op te treden. Deze actieve rol wordt gemist.

De exacte tekst van hoofdstuk 17 en de (formele) verplichtingen van het bevoegd gezag zijn niet altijd goed bekend en er wordt vaak niet of op een andere wijze dan beschreven invulling gegeven aan de wettelijke taken.

Indien het beeld juist is dat de wetgever primair een intermediaire en preventieve rol heeft bedoeld, kan gesteld worden dat de omgang met ongewone voorvallen in de praktijk een volstrekt ander beeld te zien geeft. Voorzover bevoegde instanties invulling geven aan hun wettelijke taken ligt het accent eerder op het toezien op een praktisch juiste afhandeling; de intermediaire rol krijgt minder accent dan wel wordt anders uitgevoerd dan beschreven en aan de preventieve rol wordt slechts in een relatief klein aantal gevallen daadwerkelijk invulling gegeven.

De wet voorziet in snel handelen maar over het doel daarvan (behoudens 'doormelden') blijft men in het ongewisse.

De wet voorziet in analyse en preventie van ongewone voorvallen maar daarvoor lijkt een hoge handelingssnelheid een minder belangrijk vereiste.

9.3 Uitvoeringsniveau bij bevoegde gezag

Om een beeld te geven van de omgang met ongewone voorvallen door bevoegde instanties kan gebruik gemaakt worden van het begrip 'uitvoeringsniveau'. De omgang met ongewone voorvallen wordt sterk bepaald door het uitvoeringsniveau bij de desbetreffende bevoegde instanties, zowel in het algemeen als specifiek ten aanzien van de wettelijke taken van hoofdstuk 17 Wm.

Er laten zich in grote lijnen vier groepen onderscheiden. Uit de onderstaande beschrijving van deze groepen blijkt dat het uitvoeringsniveau van de regeling sterk samenhangt met de bekendheid met de regeling, het aantal gemelde voorvallen, de interne organisatiegraad rond de regeling, het risicoprofiel van de bedrijven in het inrichtingenbestand, de bestuurlijk-politieke prioriteit die aan veiligheid wordt gegeven en andere factoren. De volgende groepen kunnen worden onderscheiden:

9.3.1 Hoog structureel uitvoeringsniveau

Het gaat hier om een zeer kleine, niet-representatieve doorsnede van de Wm-bevoegde instanties (enkele provincies en milieudiensten). Vanzelfsprekend zijn dit vooral bevoegde instanties waarvoor het hoofdstuk een grote relevantie heeft (bijv. veel inrichtingen in de petrochemie, procesindustrie e.d.). Het hoofdstuk en het begrip ongewoon voorval zijn goed bekend. Men heeft in de dagelijkse praktijk te maken met veel en/of belangwekkende ongewone voorvallen. Er is beleid geformuleerd ten aanzien van de omgang met ongewone voorvallen. De betreffende organisaties zijn goed geëquipeerd om de regeling in de praktijk uit te voeren (24-uurs meldpunten, piketdiensten toezichthouders, (sub)meldingsprocedures, afspraken met collega-instanties, centrale geautomatiseerde registratie, draaiboeken e.d) en dit is al geruime tijd een routinezaak⁷⁶.

9.3.2 Laag tot gemiddeld structureel uitvoeringsniveau

Het gaat hierbij om een eveneens klein deel van de Wm-bevoegde instanties (aantal provincies, milieudiensten, grote gemeenten). Bij deze bevoegde instanties en hun inrichtingen (c.q. bij een of enkele medewerkers van die organisaties) is de ongewone voorvallenregeling vaak wel in redelijke mate bekend en wordt op hoofdlijnen uitgevoerd. Vaak bestaat echter geen gedetailleerd beeld van de verplichtingen c.q. bedoeling van hoofdstuk 17, en

⁷⁶ Hetgeen overigens nog niet wil zeggen dat aan alle verplichtingen van de wet altijd (volledig) invulling wordt gegeven.

functioneert de ongewone voorvallenregeling in de uitvoeringspraktijk nog vrij gebrekkig.

9.3.3 Ad hoc uitvoeringsniveau

Een derde, omvangrijke groep van bevoegde instanties en inrichtingen is enigermate bekend met het hoofdstuk en past het incidenteel toe (sommige provincies en milieudiensten, vele gemeenten, VROM als vergunningverlenend bevoegd gezag Wm/Inspectoraat-Generaal (= VROM-inspectie) als eerstelijnstoezichthouder). In de eigen organisatie is de uitvoering van de ongewone voorvallenregeling echter niet structureel geregeld. Er is geen 24 uren bereikbaarheid, geen piketdienst, geen centrale registratie, geen vastgelegde interne procedures voor doormelding en afhandeling. Wel komt de milieutoezichthouder in de incidentele gevallen die tijdig bekend worden zonnodig in actie en houdt -al dan niet achteraf -toezicht op de praktische afhandeling van het voorval. Verder maken bevoegde instanties soms dankbaar gebruik van hoofdstuk 17 wanneer zij op zoek zijn naar een juridische grondslag om bedrijven in bepaalde situaties te kunnen aanschrijven.

Gemeente x (perspectief jurist)

Hoofdstuk 17 is bekend bij de vergunningverleners en handhavers van de gemeente. Vroeger werden de artikelen van hoofdstuk 17 opgenomen in de vergunning maar daar is men mee gestopt i.v.m. de uitspraak van de RvS dat wat in algemene zin in de wet is geregeld niet nog eens apart moet worden opgenomen in de vergunning. Wel neemt men nog een verwijzing naar hoofdstuk 17 Wm op en een telefoonnummer van de gemeente dat 24 uur bereikbaar is.

De verplichtingen van hoofdstuk 17 komen tijdens de vergunningprocedure en bij de opleveringscontrole aan de orde. Tevens wanneer (al dan niet achteraf) tijdens het toezicht overtreding van hoofdstuk 17 is geconstateerd. Men mag dus verwachten dat het hoofdstuk een zekere bekendheid heeft bij vergunningplichtige bedrijven vooral ten tijde van en vlak na vergunningprocedures. Tegelijkertijd mag men verwachten dat die bekendheid snel wegzakt vanwege de aard van de materie ('incidenten'-karakter). Tenslotte mag men verwachten dat hoofdstuk 17 bij AMvB-bedrijven vrijwel niet bekend zal zijn.

In de praktijk worden heel sporadisch ongewone voorvallen gemeld, circa 1x per jaar. Daarnaast ook circa 1x per jaar een milieurelevante brand (bijvoorbeeld asbest). In de praktijk komt het eveneens een enkele keer per jaar voor dat een ongewoon voorval (dat niet gemeld is) achteraf tijdens het toezicht wordt opgemerkt. Daar kan vervolgens geen bestuurlijke sanctie meer op plaats vinden (jurisprudentie: het feit heeft zich in het verleden voorgedaan). Wel wordt er over gesproken en wordt het opgetekend (afschrift naar de politie). Er wordt tot op heden echter nooit strafrechtelijk op gehandhaafd door de politie te verzoeken een proces-verbaal op te maken m.b.t. overtreding van hoofdstuk 17. Bij de verdere afhandeling van een ongewoon voorval is de praktijk dat, zeker bij kleinschalige voorvallen, in overleg met het bedrijf een praktische oplossing wordt gezocht en dat daarmee de kous af is. Het proces van gegevens verzamelen,

analyseren en conclusies trekken stopt zo gauw men merkt dat het voorval goed is afgehandeld. Men is dus niet primair georiënteerd op analyse van de casus om er iets van te leren maar om de gevolgen van het voorval op te lossen. Ambtshalve aanpassing van de vergunning n.a.v. analyse van ongewone voorvallen is voorzover bekend in de gemeente tot op heden nog niet voorgekomen.

9.3.4 Geen uitvoering

Een vierde, zeer grote groep van bevoegde instanties en (AMvB)bedrijven heeft hooguit een vage notie van het bestaan van een ongewone voorvallenregeling maar past deze in de praktijk nooit toe. Daarbij bestaat de indruk dat bij een zeer grote groep kleine bedrijven (in ieder geval de AMvB-bedrijven) en wellicht een aantal kleine gemeenten de regeling volledig onbekend is.

Gemeente y (perspectief toezichthouder)

De formele inhoud van hoofdstuk 17 is niet erg bekend. Dat neemt niet weg dat er wel een soort praktijkbegrip of handelwijze bestaat rond geconstateerde ongewone voorvallen vanuit een algemene taakopvatting c.q. beleving van de Wm-verantwoordelijkheid waarbij de milieu-afdeling zich wel met dergelijke voorvallen bemoeit en er op toeziet dat restproblemen worden opgelost.

Ongewone voorvallen, of misschien beter: in de inrichting geconstateerde of gemelde bijzonderheden worden door de gemeente vastgelegd in het inrichtinggebonden dossier (hoewel niet als ongewoon voorval in de zin der wet) maar niet in een centrale registratie van art. 17 gevallen.

Zoals eerder uiteengezet is de ongewone voorvallenregeling bij veel bevoegde instanties niet of minder goed bekend. Vaak heeft het structureel uitvoering geven aan de regeling (door middel van het treffen van allerhande interne voorzieningen) tot op heden geen prioriteit gekregen. Bij dergelijke bevoegde instanties wordt de ongewone voorvallenregeling nooit of slechts sporadisch gebruikt. De omgang met ongewone voorvallen is dan te karakteriseren als – op zijn best – ad hoc en naar bevind van zaken. Mede vanwege de geringe aandacht voor de regeling bij deze bevoegde instanties worden bij hen ook zelden of nooit ongewone voorvallen gemeld. De ongewone voorvallenregeling wordt in dergelijke situaties alleen uit de kast gehaald bij ernstige incidenten ('sporadisch': bijvoorbeeld 1x per 5 jaar) en wanneer men op zoek is naar een juridische grondslag om bepaalde ongewenste bedrijfssituaties aan te kunnen pakken ('vangnet'-functie: één of enkele keren per jaar).

Casus

In de loop der jaren is de gemeente wijs geworden door ervaring en jurisprudentie het begrip ongewoon voorval Wm zo beperkt mogelijk gaan definiëren met name in de relatie tot het begrip 'overtreding'. De belangrijkste reden daarvoor is dat men anders bij de rechter problemen krijgt omdat er 'verkeerd is aangeschreven'. In de juridische praktijk kan iets niet én een overtreding van voorschriften én een ongewoon voorval zijn. Machinerie die hapert, leidingen die niet functioneren, maatregelen die niet werken (en tot potentiële milieuschade leiden) e.d. worden daarom tegenwoordig

binnen de gemeente allemaal gezien als gewone voorvallen die een overtreding van voorschriften inhouden en niet als ongewone voorvallen. Ongewone voorvallen zijn dan alleen nog zaken als branden en explosies, ongelukken met vorkheftrucks e.d.

Onder andere vanuit die laatste invalshoek geeft men aan het hoofdstuk in de praktijk niet te willen missen en het zeer bruikbaar te vinden. Daarbij is overigens aangegeven dat er juridisch knelpunten ontstaan wanneer men niet zeer zorgvuldig overweegt op basis van welke juridische grondslag de aanschrijving plaatsvindt. Kiest men daarbij voor hoofdstuk 17 Wm dan argumenteert de tegenpartij bijvoorbeeld dat er sprake is van een ongewoon voorval op basis van de Wbb en vice versa.

Een goede uitvoering in de praktijk vereist aan beide zijden -zowel overheid als bedrijfsleven- veel aandacht voor en een gecoördineerde inzet gericht op implementatie en instrumentatie door middel van definities, criteria, (sub)procedures, draaiboeken, bereikbaarheidsregelingen, meld- en registratiesystemen en concrete afspraken omtrent de onderlinge samenwerking met andere instanties et cetera. In enkele provincies met name in West-Nederland is dit redelijk gelukt voor (een deel van) de inrichtingen die onder het provinciale bevoegd gezag vallen. Dat betreft echter slechts een zeer klein percentage van het totale inrichtingenbestand. Andere provincies zijn veel minder ver gevorderd in het uitvoering geven aan de wettelijke taken hoewel er recent duidelijk meer aandacht voor is. Op rijks- en gemeentelijk niveau is het algemene beeld nog minder rooskleurig en is de uitvoering (meestal) ad hoc en incidenteel.

9.3.5 Resultaten

De meeste Wm-bevoegde instanties geven niet of alleen ad hoc uitvoering aan de wettelijke taken van hoofdstuk 17 Wm. Structureel uitvoering geven aan hoofdstuk 17 Wm heeft bij de meeste bevoegde instanties geen of een lage prioriteit.

Bij veel bedrijven en gemeentelijke toezichthouders is hoofdstuk 17 onbekend. Wel bestaan algemene praktijknoties waarin impliciet de kernelementen van hoofdstuk 17 zijn opgenomen. Bij de handelwijze rond dergelijke voorvallen wordt evenwel meestal niet aan hoofdstuk 17 gedacht.

De begripsonduidelijkheid en afbakening ten opzichte van het begrip overtreding is voor de juridische praktijk een belangrijk knelpunt bij de toepassing van de wet.

Op overtreding van hoofdstuk 17 staat in de gemeentelijke praktijk zelden of nooit een bestuurs- en strafrechterlijke sanctie.

Een correcte naleving van de formele vereisten van hoofdstuk 17 Wm door bedrijven en een goede uitvoering van de wettelijke taken door bevoegde instanties stelt hoge eisen aan de bevoegde instanties, de inrichtingen en de samenwerking tussen beide partijen.

9.4 Overige betrokkenen bij de uitvoeringspraktijk

9.4.1 VROM-inspectie tweedelijnsstoezicht

Het tweedelijnsstoezicht op de uitvoering van hoofdstuk 17 Wm door provincies en gemeenten heeft in het verleden bij de meeste regionale VROM-inspecties (voormalige Inspectie Milieuhygiëne) geen prioriteit gehad. (Bij een enkele inspectie en enkele bevoegde instanties zijn wel afspraken gemaakt over ongewone voorvallen die onverwijld dan wel in verzamelmeldingen achteraf aan de inspectie worden gemeld.) De gevolgen hiervan zijn tweërlei:

- bevoegde instanties werden in het verleden niet aangesproken op de wijze waarop zij hoofdstuk 17 Wm uitvoeren;
- de inspecties kregen in het algemeen -uitzonderingen daargelaten- van provincies en zeker van gemeenten niet of nauwelijks ongewone voorvallen doorgemeld.

De inspecties hebben zelf – voorzover nagevraagd – vanuit de tweedelijnsrol ook geen interne uitvoeringsorganisatie rond ongewone voorvallen opgebouwd, dus geen 24 uur bereikbaarheid, geen interne procedures en geen registratiesystemen. Een deel van de inspecties verneemt de ongewone voorvallen uit de krant.

Casus

Het niet gemeld krijgen van ongewone voorvallen was voor de VROM-inspectie Noord recent aanleiding om de provincies attent te maken op de verplichting tot doormelding. Bij een van de noordelijke provincies is nu enige verbetering zichtbaar.

Bij de regionale VROM-inspecties is voorzover bekend 24 uur bereikbaarheid op het niveau van de inspecteur (sinds kort) wel geregeld. De indruk bestaat evenwel dat dit met name bedoeld is voor de grote incidenten en rampen, bijvoorbeeld via de lijn van VROM-Crisismanagement. De 24 uur bereikbaarheid geldt niet voor de minder ernstige ongewone voorvallen.

In de praktijk worden de inspecties overigens door weinig provincies en gemeenten geïnformeerd over gemelde ongewone voorvallen, ook niet over de grote, en dan meestal via wekelijkse of maandelijkse lijsten achteraf. Recent is hier wel enige verbetering in te bespeuren, zowel door concrete acties van sommige VROM-inspectie(s) in de richting van bevoegde instanties als doordat men zich binnen sommige VROM-inspecties aan het heroriënteren

is op de wettelijke taken dan wel bezig is met het opstellen van een visiedocument 'calamiteiten' waarin hoofdstuk 17 Wm een belangrijke rol speelt. Overigens vormt het nog een discussiepunt of in dit geval sprake is van een wettelijke taak voor de inspectie, wat die taak concreet zou moeten inhouden en welke prioriteit de inspectie er aan wil geven. De wet geeft alleen aan dat de inspectie beschikbaar moet zijn voor het ontvangen van doormeldingen.

9.4.2 Infomil

Infomil ontvangt zelden vragen met betrekking tot hoofdstuk 17 Wm. De vragen hebben meestal betrekking op de praktische interpretatie en toepassing van de wet:

- wat wordt verstaan onder 'ongewone voorvallen'?
- is er jurisprudentie over 'ongewone voorvallen'? (zie bijv. M&R 2001 nr. 5)
- is een verhoogd oliegehalte van een peilbuis bij een tankstation een ongewoon voorval?
- is een asbestbrand een ongewoon voorval?
- wat mag je allemaal in een vergunning zetten m.b.t. ongewone voorvallen? (bijv. t.a.v. wijze van melden). Zie 19-15-1995 nr. EO3.94.0350
- een vergunningvoorschrift luidt dat ongewone voorvallen met normale milieugevolgen (!) gemeld moeten worden. Is dit voorschrift wel handhaafbaar?

Overige vragen hebben betrekking op facilitering door Infomil, in casu de beschikbaarheid van meldingsformulieren.

9.4.3 Resultaten

Het onderwerp ongewone voorvallen heeft tot op heden binnen het tweedelijnstoezicht door de VROM-inspecties nauwelijks aandacht gehad waardoor bevoegde instanties zelden zijn aangesproken op hun uitvoering van de wettelijke taken van hoofdstuk 17 Wm.

Infomil ontvangt zelden vragen met betrekking tot hoofdstuk 17 Wm hetgeen wederom een indicatie is dat het onderwerp in de uitvoeringspraktijk niet erg leeft.

9.5 Uitvoering van de (wettelijke) taken door bevoegde instanties

In de voorgaande paragrafen is een algemeen beeld geschetst van rolopvattingen en uitvoeringspraktijk. In deze paragraaf wordt in meer detail ingegaan op de diverse onderdelen (al dan niet wettelijke taken) van de ongewone voorvallenregeling.

9.5.1 Communicatie omtrent de wettelijke verplichtingen

Communicatie van de wettelijke verplichtingen en specifieke uitvoeringsregelingen is geen wettelijke taak. De praktijk laat evenwel zien dat de mate waarin alle betrokken partijen onderling communiceren en afspraken maken omtrent de verwachtingen en wijze waarop uitvoering gegeven moet worden aan de regeling van groot belang is voor het bereiken van een hoog uitvoeringsniveau. Naast de onderlinge communicatie die nodig is om de uitvoering wederzijds af te stemmen is -zeker in grotere organisaties- eveneens veel aandacht nodig voor de interne communicatie.

De ongewone voorvallenregeling is direct werkende algemene regelgeving. In het verleden werden de relevante artikelen door bevoegde instanties vaak opgenomen in de vergunningvoorschriften. Naar aanleiding van jurisprudentie (ABRvS, 29-01-1999 en 9-6-2000) gebeurt dit -voorzover bekend- niet meer. Wel wordt in voorkomende gevallen nadere uitvoeringsregelgeving door bevoegde instanties opgenomen in de considerans. Het gaat dan bijvoorbeeld om het telefoonnummer van het betreffende meldpunt ongewone voorvallen.

Provincie Zeeland

Tot voor enkele jaren was in de vergunningen van de provincie Zeeland een voorschrift in de Wm-vergunningen opgenomen waarin het bedrijf werd verplicht om incidenten en bijzondere omstandigheden te melden aan de provincie. In die situatie was de redenering dat bedrijven kleine incidenten dienden te melden op grond van de vergunning en grote incidenten op grond van hoofdstuk 17 Wm. Na uitspraken van de Raad van State dat alle incidenten onder hoofdstuk 17 Wm vallen is het voorschrift uit de vergunningen gehaald. Alle meldingen vinden nu dus plaats op grond van hoofdstuk 17 Wm. Hierover is door de provincie onlangs nog een brief gestuurd naar alle grote bedrijven in Zeeland. Het nadeel dat nu alles onder hoofdstuk 17 Wm valt is dat kleine storingen en incidenten volgens hoofdstuk 17 nu ook doorgemeld zouden moeten worden naar diverse andere instanties. Dit gebeurt in de praktijk niet; alleen als het zinvol is, worden gegevens direct doorgegeven aan de gemeente of een andere betrokken instantie. Wel worden door de provincie maandoverzichten van meldingen gemaakt en rondgestuurd naar alle belanghebbende instanties.

Daarnaast geven sommige respondenten aan dat aandacht besteed wordt aan de verplichtingen van de ongewone voorvallenregeling in de communicatie met bedrijven die plaatsvindt tijdens vergunningaanvragen, bij opleveringscontroles en bij preventieve toezichtbezoeken.

Tenslotte komt het voor dat bevoegde instanties een informatiebrief sturen om de inrichtingen nog eens te wijzen op de verplichtingen.

Het is in het kader van dit onderzoek niet goed mogelijk de intensiteit van de communicatie goed in beeld te brengen. Gezien de onbekendheid met het hoofdstuk mag evenwel verwacht worden dat de communicatie niet al te intensief is en -voorzover zij plaatsvindt- vaak onvoldoende is ingebed in een totaalbeleid om een effectieve implementatie van de ongewone voorvallenregeling te verkrijgen.

9.5.2 Meldpunten en bereikbaarheid

Algemeen

De wet stelt dat ongewone voorvallen 'zo spoedig mogelijk' gemeld dienen te worden door inrichtingen. Dit betekent mutatis mutandis dat bevoegde instanties ervoor dienen te zorgen dat zij 24 uur per dag bereikbaar zijn en een piketdienst hebben ingesteld.

De huidige praktijk is dat dit eigenlijk alleen bij provincies, een aantal milieudiensten en een beperkt deel van de gemeenten het geval is. In verband met de onbereikbaarheid buiten kantooruren en in de weekenden, in verband met gebrekkige vervangingsregelingen tijdens vakanties en ziektes en in verband met gebrekkige bereikbaarheidsregelingen tijdens kantooruren zal het in de praktijk eerder uitzondering dan regel zijn dat de desbetreffende toezichthoudende ambtenaar 'zo spoedig mogelijk' op de hoogte is van gemelde ongewone voorvallen.

Bereikbaarheid van (milieu-afdelingen van) gemeenten

Diverse respondenten geven aan dat (milieu-afdelingen van) gemeenten -met name de kleinere- (financieel) niet in staat of bereid zijn 24 uren-bereikbaarheid en piketdiensten te realiseren. Het gevolg is dat, wanneer bedrijven willen melden, zij dit feitelijk vaak alleen bij een alarmnummer van politie of brandweer kunnen doen.

Casus

De provincie Noord-Holland heeft de Noord-Hollandse gemeenten circa 1 jaar geleden een brief gestuurd waarin men de 71 gemeenten nog eens heeft gewezen op hoofdstuk 17 Wm en verzocht heeft om aan haar door te geven op welk telefoonnummer de gemeente 24 uur per dag bereikbaar is. Na 1 jaar is van slechts 33 gemeenten een (positieve) reactie ontvangen.

Melding bij 1 of 2 loketten

De instanties waarbij ongewone voorvallen binnen en buiten kantooruren gemeld moeten worden verschillen sterk per provincie en/of regio. Er is sprake van een nogal complexe en ondoorzichtige lappendeken van meldpunten tijdens en buiten kantooruren waarbij per regio/provincie verschillende instanties in het meldpunt samenwerken en er al dan niet afspraken gemaakt zijn met andere partijen over doormelding.

Sommige meldpunten zijn bedoeld voor alle meldingen en aanvragen van bedrijven en milieuklachten van burgers. Soms werken provincie en waterschap samen in een meldpunt. Soms is een meldpunt niet bedoeld voor alle milieuklachten in een provincie maar alleen voor de meldingen ongewone voorvallen van bedrijven die onder provinciaal bevoegd gezag vallen.

Bedrijven die minder goed bekend zijn met de exacte verplichtingen zullen in veel gevallen volstaan met een melding bij alarmnummer 112. In de praktijk volstaat dit lang niet altijd als melding ongewoon voorval. Er bestaat discussie over de vraag of melding bij 112 kan volstaan wanneer bedrijven onder het bevoegd gezag van de gemeente vallen (“ik heb toch de gemeente gebeld”).

9.5.3 Registratie

Een beperkt deel van de bevoegde instanties legt meldingen vast op al dan niet geautomatiseerde standaardformulieren waarbij vaak onderscheid wordt gemaakt in diverse categorieën ongewone voorvallen en daarop aansluitende procedures voor de verdere afhandeling (inclusief doormelding).

De meeste bevoegde instanties leggen meldingen niet op een voorgestructureerde wijze vast (‘kladpapiertjes’) en houden geen centrale registratie bij. Wel worden de meldingen veelal in het inrichtingendossier (computer en archief) vastgelegd. Daarbij zal het gemelde voorval evenwel lang niet altijd expliciet worden aangemerkt als een ongewoon voorval in de zin der wet.

9.5.4 Doormelding

Het algemene beeld is dat doormelding niet of nauwelijks plaatsvindt dan wel dat doormelding plaatsvindt op basis van gezond verstand.

Bij instanties met een hoog uitvoeringsniveau is wel nagedacht over doormelding en zijn nadere afspraken gemaakt met de relevante instanties. In veel gevallen wijken deze afspraken af van de formele letter van de wet en verschillen ze per instantie. In de praktijk achtten de bevoegde instanties met een hoog uitvoeringsniveau het in veel gevallen volstrekt niet zinvol om het ongewone voorval onverwijld onder de aandacht te brengen bij de in artikel 17.2. derde lid, Wm genoemde bestuurders en overheidsorganen. Tevens hebben deze bestuurders en organen vaak laten weten daar -behoudens in spoedeisende gevallen- ook geen prijs op te stellen. In de praktijk worden dus nadere uitvoeringsafspraken gemaakt. Er zijn bijvoorbeeld gemeenten waar de burgemeester wordt geïnformeerd en andere gemeenten waar op verzoek de wethouder wordt geïnformeerd. Ook vindt doormelding in veel gevallen achteraf plaats via verzamelmeldingen.

9.5.5 Optreden ten aanzien van voorvallen

Meldingen van ongewone voorvallen komen uiteindelijk -meer of minder snel- al dan niet via een piketambtenaar terecht bij de toezichthouder van de betreffende inrichting.

In de praktijk beoordeelt de piketambtenaar dan wel de toezichthouder de melding. Op welke wijze vervolgens gehandeld wordt, is sterk afhankelijk van de situatie en de omstandigheden en de rolopvatting van de ambtenaar c.q. het bevoegd gezag dat hij vertegenwoordigt. Indien dat nodig geoordeeld wordt, komt men in actie door een bezoek ter plaatse te brengen, al dan niet met een meetwagen. Uit de gesprekken is de indruk verkregen dat een deel van de toezichthouders primair gericht is op een dergelijke praktisch georiënteerde afhandeling waarbij eventueel optreden niet geschuwd wordt als dat nodig is. Men vraagt zich daarbij lang niet altijd af op basis van welke bevoegdheid men optreedt of men kiest ervoor om zich daar niet door te laten weerhouden ("met bluf kom je vaak een heel eind").

Casus

Toezichthouders van de provincie Overijssel kwamen vrijdagmiddags laat met hun milieuwachtdienstauto -een busje met opschrift "Milieupunt Overijssel" -bij toeval langs een houtverwerkend bedrijf dat illegaal afvalhout aan het verbranden was. Het bedrijf viel onder het bevoegd gezag van de gemeente Hardenberg en de provinciale Wm-toezichthouders zijn dus niet bevoegd tot optreden. Desondanks hebben de ambtenaren het bedrijf opdracht gegeven het vuur uit te maken. 's Maandags is bij de gemeente om opheldering gevraagd omtrent het incident en de voorgenomen wijze van afhandeling.

Wordt het voorval op een goede wijze afgehandeld dan wordt het voorval in de praktijk al snel als afgedaan beschouwd. De vervolgstappen die de wet noemt (gegevensverstrekking, analyse en ambtshalve aanpassing) worden dan meestal niet doorlopen.

Er zijn, naast voorbeelden van optreden ondanks gebrekkige bevoegdheden, ook voorbeelden van situaties waarin bevoegde instanties -vaak mede door gebrek aan ervaring vanwege het slechts incidenteel te maken krijgen met ongewone voorvallen- schromen om handelend op te treden. Onvoldoende duidelijkheid over de bevoegdheden, onzekerheid over de eigen deskundigheid aangaande de specifieke materie en angst voor mogelijke financiële claims kunnen daarbij ook een rol spelen.

Casus

Er ontplofte een melassetank bij DSM-Gist, hetgeen leidde tot een omvangrijke lozing op tuinen en riool. Vervolgens sloeg de rioolwaterzuiveringsinstallatie door, hetgeen resulteerde in lozing op zee en vervuiling van stranden. De stranden hadden ontruimd moeten worden. Dit is niet gebeurd omdat dat geleid zou kunnen hebben tot schadeclaims van de uitbaters van strandtenten, e.d.

Toezichthouders gaven aan dat het vaak niet nodig geacht wordt direct een bezoek ter plaatse te brengen. De aanwezigheid van de brandweer kan bij die afweging in de praktijk ook een rol spelen, mede ingegeven door de gedachte dat de eigen aanwezigheid dan minder meerwaarde heeft, zeker in de repressieve fase. De indruk is evenwel verkregen dat men zich vaak niet realiseert dat de bevoegdheden op basis van hoofdstuk 17 Wm autonome bevoegdheden zijn die in alle gevallen blijven bestaan naast die van bijvoorbeeld de brandweer.

In een beperkt aantal gevallen komt het tot het opmaken van een proces-verbaal vanwege een overtreding die ten grondslag ligt aan het ongewone voorval, met name bij bevoegde instanties met een hoog uitvoeringsniveau en wanneer sprake is van overtreding van kernvoorschriften.

9.5.6 Optreden ten aanzien van niet-melden

Soms raakt het bevoegd gezag op de hoogte van een ongewoon voorval door melding van derden dan wel bij preventief toezicht. Soms -lang niet in alle gevallen- wordt dan proces-verbaal opgemaakt vanwege het niet melden van het voorval. Met name de bevoegde instanties met een hoog uitvoeringsniveau maken van die mogelijkheid gebruik. Het aantal pv's wordt door bevoegde instanties vaak geschat op hooguit eenmaal per jaar.

9.5.7 Toezien op gegevensverstrekking

In de praktijk komt het bij lang niet alle ongewone voorvallen voor dat het bevoegd gezag het bedrijf verzoekt om nadere gegevens. Dit wordt overigens ook lang niet altijd als noodzakelijk gezien.

Voorzover nadere gegevens worden opgevraagd hebben deze niet altijd betrekking op de analyse van oorzaken maar kan dit ook betrekking hebben op informatie over de afhandeling van het incident (bijv. de afvoer van afvalstoffen).

Het onderzoek levert enerzijds het beeld op dat de gevraagde nadere gegevens meestal zonder problemen worden verstrekt, anderzijds bestaan

veel vragen hieromtrent. Formeel hoeft het bedrijf alleen maar informatie te verstrekken, onduidelijk is evenwel:

- wanneer de gegevens onvoldoende zijn;
- of men een termijn mag stellen aan de gegevensverstrekking;
- of en hoe men nadere gegevensverstrekking kan afdwingen;
- of men formeel goedkeuring moet verlenen aan de rapportage (dan wel of dat wenselijk zou zijn);
- of men verplicht is de aanbevolen maatregelen c.q. de aanbevelingen van een eventueel onderzoeksrapport (dat in opdracht van het bedrijf tot stand is gekomen) te volgen;
- of men eigen onderzoek kan laten verrichten – al dan niet op kosten van het bedrijf;
- of men – lopende de eventuele onderzoeken en bij eventuele aanbevelingen tot aanpassing van de inrichting en/of de vergunningvoorschriften – over instrumenten beschikt dan wel zou moeten kunnen beschikken om de inrichting in bepaalde gevallen (tijdelijk) stil te leggen en/of het opnieuw opstarten van de inrichting voordat maatregelen zijn getroffen te voorkomen.

Dit zijn stuk voor stuk belangrijke vragen aangaande de bevoegdheden en instrumenten van het bevoegd gezag waar de wet zich niet over uitspreekt. Met name de laatste vraag wijst in de richting van het ontbreken van een belangrijk stuk instrumentarium: wanneer een bedrijf, getroffen door een ernstig ongewoon voorval dat niet tevens een overtreding van bestaande vergunningvoorschriften inhoudt, opnieuw wil opstarten, beschikt het bevoegd gezag niet over instrumentarium om dit te voorkomen.

In andere -minder dringende- gevallen komt men soms bij het eerstvolgende preventieve toezichtbezoek terug op het ongewone voorval, en bespreekt oorzaken en eventueel te treffen maatregelen ter voorkoming van herhaling.

9.5.8 Analyse, evaluatie en ambtshalve aanpassing

De ongewone voorvallenregeling heeft mede tot doel om te leren van incidenten en toekomstige incidenten te voorkomen (preventiedoelstelling). In de praktijk wordt aan die doelstelling niet vaak expliciet invulling gegeven, en voorzover dat gebeurt, beperkt het zich vaak tot de inrichting in kwestie.

Leerpunt evaluatie ongewoon voorval:

In de vergunningen bleek niet te zijn geregeld dat bedrijven dienen te melden dat zij na een incident weer gaan opstarten. Daardoor kon het bevoegd gezag zich niet tijdig vergewissen van de veiligheidsaspecten.

In een beperkt aantal gevallen wordt het gehele proces zoals de wet dat beschrijft doorlopen tot aan de ambtshalve wijziging van de vergunning. In zeer uitzonderlijke gevallen komt het voor dat een dergelijke ambtshalve

wijziging aanleiding is voor het bevoegd gezag om ook vergunningen van andere bedrijven waarvoor de gebeurtenis relevantie heeft, aan te passen.

Leerpunt evaluatie ongewone voorvallen:

In de vergunning van bedrijven met bepaalde koolbedden was niet geregeld dat deze een temperatuurbeveiliging dienen te hebben. Een koolbed vloog in brand hetgeen leidde tot:

- ambtshalve aanpassing van de vergunning van de betreffende inrichting;
- onderzoek naar de beveiliging van dergelijke koolbedden bij andere bedrijven in het inrichtingenbestand en de vergunningvoorschriften dienaangaande.

Een element dat in de wet -en voorzover bekend in de praktijk- volledig ontbreekt, is het -bijvoorbeeld met een statistische benadering- analyseren van grote aantallen ongewone voorvallen. Dergelijke analyses zouden een beeld kunnen geven van voorvallen die zich met een hoge incidentie voordoen hetgeen aanleiding zou kunnen zijn om het functioneren van bepaalde technologie, maatregelen en/of voorzieningen te evalueren en voorschriften aan te passen. Vanzelfsprekend is voor dergelijke analyses wel vereist dat er op een meer eenduidige en uniforme manier wordt omgegaan met begrippen, melding en registratie.

9.5.9 Resultaten

Communicatie door bevoegde instanties omtrent de verplichtingen van hoofdstuk 17 Wm vindt regulier overleg plaats in het kader van vooroverleg vergunningaanvragen, bij opleveringscontroles en bij toezichtsbezoeken. Deze communicatie blijkt onvoldoende om een ruime bekendheid en toepassing van de regeling te garanderen. De communicatie is tevens meestal onvoldoende ingebed in een totaalbeleid aangaande de implementatie van de ongewone voorvallenregeling.

In de praktijk is sprake van een lappendeken van meldpunten waarbij in veel gevallen onderling onvoldoende uitvoeringsafspraken zijn gemaakt om ervoor te zorgen dat meldingen op de vereiste plaatsen doorkomen.

Ongewone voorvallen bij inrichtingen die onder het gemeentelijk bevoegd gezag vallen komen in de praktijk -voorzover zij gemeld worden- veelal op het bord van de politie of brandweer terecht. Inschakeling van het bevoegd gezag Wm vindt -zeker buiten kantooruren- vaak niet of met veel vertraging plaats door onvoldoende bereikbaarheid.

De vastlegging van ongewone voorvallen in een centrale registratie laat bij veel bevoegde instanties sterk te wensen over.

De intermediaire rol van het bevoegd gezag Wm ('doormelden') wordt in de praktijk niet dan wel afwijkend van de formele wettelijke vereisten uitgevoerd.

Voorzover instanties de ongewone voorvallenregeling structureel uitvoeren pleiten betrokkenen voor een bewuste en selectieve omgang met het onverwijld doormelden van ongewone voorvallen. Resterende ongewone voorvallen kunnen achteraf in verzamelmeldingen ter kennis worden gebracht.

In veel gevallen komt het niet tot optreden omdat ongewone voorvallen lang niet altijd ter kennis komen van het bevoegd gezag en omdat men het niet altijd nodig oordeelt om op te treden.

Voorzover ongewone voorvallen ter kennis komen van het bevoegd gezag, zijn veel toezichthouders -na een inschatting van het belang van hun aanwezigheid/een actieve rol- primair geneigd tot het vervullen van een rol bij de praktische afhandeling van het incident, met name in de nazorgfase.

In een aantal gevallen komt het niet tot optreden vanwege gebrek aan ervaring, onduidelijkheid omtrent de bevoegdheden en angst voor financiële claims.

Nadere gegevensverstrekking wordt lang niet altijd als noodzakelijk gezien en vindt lang niet altijd plaats. Verzoeken om nadere gegevens hebben niet altijd betrekking op oorzakenanalyse maar vinden ook vaak plaats in het kader van de nazorg rond een incident. Nadere gegevens worden meestal zonder problemen verstrekt.

In de (juridische) praktijk bestaat, zo het al komt tot een verzoek om nadere gegevensverstrekking, veel onduidelijkheid over de bevoegdheden en het beschikbare instrumentarium in gevallen waarbij de nadere gegevensverstrekking problematisch verloopt.

Slechts in een beperkt aantal gevallen wordt invulling gegeven aan de preventiedoelstelling van de ongewone voorvallenregeling door het analyseren en evalueren van ongewone voorvallen en het indien nodig ambtshalve wijzigen van vergunningvoorschriften.

10. Aanbevelingen

10.1 Algemeen

Kort samengevat luidde de onderzoeksvraag of het huidige juridisch instrumentarium van hoofdstuk 17 Wm in de praktijk effectief bijdraagt aan de bescherming van het milieu bij ongewone voorvallen met (potentiële) nadelige gevolgen voor het milieu. In de projectnotitie behorende bij het offerteverzoek van de ECWM is deze onderzoeksvraag uitgewerkt in twee hoofdvragen:

- Is het juridisch instrumentarium van hoofdstuk 17 Wm toereikend dan wel een obstakel om het milieu adequaat te kunnen beschermen tegen (dreigende) nadelige gevolgen van een ongewoon voorval voor het milieu?
- Zou de huidige regeling in hoofdstuk 17 Wm moeten worden gewijzigd of aangevuld teneinde dit hoofdstuk beter aan zijn doelstelling te kunnen laten beantwoorden?

Het antwoord op deze vragen is eenvoudig te geven. Het juridisch instrumentarium is blijkens het juridische en empirische onderzoek niet toereikend en de huidige regeling zal moeten worden gewijzigd om dit onderdeel van de Wet milieubeheer beter aan zijn doelstelling te laten beantwoorden. In het onderzoek zijn tal van knelpunten en tekortkomingen geïdentificeerd zowel op het juridische vlak als in de uitvoeringspraktijk. Onbekend, onduidelijk, onvolledig en deels onwerkbaar, zo kan de wetgeving in hoofdstuk 17 Wm worden gekarakteriseerd.

Logischerwijs mag men veronderstellen dat de tekorten in de uitvoeringspraktijk er toe leiden dat een grote belasting van het milieu die wordt veroorzaakt door ongewone voorvallen, onopgemerkt blijft.

Het belangrijkste knelpunt is in onze ogen de geringe prioriteit en aandacht in de uitvoeringspraktijk voor structurele uitvoering van de wettelijke taken vervat in het huidige hoofdstuk 17 Wm. Behoudens enkele positieve uitzonderingen is het beeld dat de omvang van de problematiek en het belang van hoofdstuk 17 Wm ernstig onderschat worden. Hoe dat ook zij, van structurele uitvoering op een voldoende hoog uitvoeringsniveau is bij slechts weinig bevoegde instanties sprake⁷⁷.

Ook het juridisch instrumentarium schiet evenwel ernstig te kort. Daarbij gaat het om twee belangrijke knelpunten.

⁷⁷ Ondanks de bestaande gebreken in het juridisch instrumentarium blijkt het evenwel mogelijk ook in de huidige situatie tot uitvoering op een redelijk niveau te komen. Om die reden achten wij het gebrek aan prioriteit in de uitvoering het belangrijkste knelpunt.

- Ten eerste vertoont het beschikbare instrumentarium -in relatie tot de (deels impliciete) achterliggende doelstellingen van hoofdstuk 17- diverse 'gaten': een aantal 'logische' taken en bevoegdheden voor het bevoegd gezag ontbreken of dienen te worden ontleend aan andere wetten. Het gevolg is een tekortschietend instrumentarium dan wel onduidelijkheid over het instrumentarium. Een essentieel gemis betreft een (nood)bevoegdheid om handelend op te kunnen treden.
- Ten tweede is het beschikbare instrumentarium voor de omgang met ongewone voorvallen onvoldoende discriminerend en inflexibel voor wat betreft de ernst van de ongewone voorvallen die zich kunnen voordoen. Hierdoor wordt de uitvoeringspraktijk 'opgezaagd' met diverse formele verplichtingen die in de praktijk niet altijd als zinvol en effectief worden beleefd (en dus vaak niet of anders worden uitgevoerd). Het op de juiste wijze omgaan met ongewone voorvallen zal altijd diverse inschattingsmomenten blijven kennen en een zekere mate van deskundige beoordeling vereisen – zowel aan bedrijfszijde als overheidskant. Een effectieve regeling vereist daarom meer ruimte voor maatwerk. Om te voorkomen dat maatwerk leidt tot vrijblijvendheid en willekeur is het nodig dat de omgang met ongewone voorvallen door bevoegde instanties wordt ingebed in beleid, uitvoeringsrichtlijnen en –regelingen, procedures e.d. De regeling dient daarvoor de ruimte te bieden dan wel de aanzet te geven.

In de volgende paragrafen worden de aanbevelingen gegeven. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen aanbevelingen gericht op verbetering van de wetgeving en aanbevelingen gericht op versterking van de uitvoeringspraktijk. We kiezen als eerste invalshoek de verbetering van de wetgeving. De gebrekkige uitvoeringspraktijk wordt namelijk deels -hoewel niet uitsluitend- veroorzaakt door de onbekendheid, onduidelijkheid en onvolledigheid van de huidige regeling. Wij zijn er daarom van overtuigd dat verbetering van de wetgeving een belangrijke en noodzakelijke bijdrage kan leveren aan een betere uitvoeringspraktijk onder meer door zorg te dragen voor een duidelijker, meer complete en beter uitvoerbare regeling. De aanbevelingen gericht op verbetering van de wetgeving zijn rechtstreeks geadresseerd aan de Evaluatiecommissie Wet milieubeheer en, via haar, aan de wetgever.

Vervolgens richten wij de blik op de uitvoeringspraktijk. Ter versterking van de uitvoeringspraktijk is eveneens een groot aantal aanbevelingen geformuleerd. Deze aanbevelingen zijn, via de Evaluatiecommissie Wet milieubeheer, geadresseerd aan tal van instanties en bedrijven betrokken bij de uitvoering van de regeling.

10.2 Aanbevelingen ter verbetering van de wetgeving

A1

Twee doelstellingen

Aanbevolen wordt in de wet de achterliggende doelstellingen van een ongewone voorvallenregeling te expliciteren en te communiceren. Voorgesteld wordt daarbij twee doelstellingen te onderscheiden, te weten:

- het bevorderen van een juiste omgang met ongewone voorvallen in de repressie- en nazorgfase (incident-afhandeling);
- het leren van ongewone voorvallen met het oog op preventieve maatregelen, hetzij in de inrichting in kwestie hetzij bij andere inrichtingen waarvoor het betreffende ongewone voorval relevantie heeft (preventie).

A2

Drie rollen voor het bevoegd gezag

Aanbevolen worden in relatie tot genoemde doelstellingen drie rollen -en daaraan gerelateerde taken en bevoegdheden- voor het in het kader van de Wet milieubeheer bevoegde gezag te onderscheiden, te weten:

- een directe toezichtsrol (toezicht op en zo nodig sturing van de afhandeling in de repressie- en nazorgfase);
- een intermediaire rol (enerzijds in verband met afstemming en coördinatie tussen mogelijk direct bij het incident betrokken of te betrekken bestuursorganen en instanties en anderzijds in verband met het voor elkaar vervullen van een 'oog en oor-functie' in de handhaving;
- een op preventie gerichte rol (te onderscheiden zijn: toezicht houden op bedrijfsinterne preventie naar aanleiding van het voorval; het zelfstandig - vanuit de eigen verantwoordelijkheid als bevoegd gezag- analyseren van het voorval en het indien nodig treffen van maatregelen zoals ambtshalve aanpassing; het bezien van de eventuele bredere relevantie van het voorval voor andere inrichtingen en bevoegde instanties).

A3

Het geheel van bevoegdheden

Aanbevolen wordt om hoofdstuk 17 van de Wet milieubeheer aan te vullen met bepalingen die het geheel van bevoegdheden, die nodig zijn om adequaat op te kunnen treden vanuit milieuoogpunt, eenduidig aangeven. De huidige bepalingen zijn niet compleet en scheppen daardoor verwarring.

A4

De handelende autoriteit in spoedeisende gevallen

Aanbevolen wordt in hoofdstuk 17 een algemene regeling op te nemen voor het treffen van maatregelen door de handelende autoriteit in spoedeisende gevallen met een eenduidige bevoegdheidsverdeling en afstemming achteraf met de autoriteiten die bevoegd zijn krachtens de diverse sectorale wetten.

De regeling moet aangeven wie bevoegd is (de handelende autoriteit) en welke bevoegdheden hij heeft.

- De handelende autoriteit kan een andere zijn dan het bevoegd gezag dat de vergunning verleende of bij AMvB-inrichtingen de AMvB-melding in ontvangst nam. Bij het kiezen en aanwijzen van de handelende autoriteit moeten onder andere gewaarborgd worden: 24 uren-bereikbaarheid, goed toegeruste en ervaren medewerkers en een snelle afhandeling.
- De wet dient duidelijkheid te scheppen door directe koppeling van de plicht tot melding van een ongewoon voorval bij de autoriteit die op grond van de wet handelend op zal treden.
- De wet moet de handelende autoriteit voorzien van de bevoegdheid alle bevelen te geven die nodig zijn om de gevolgen van het ongewone voorval te voorkomen of te beperken en handelend op te treden naar het voorbeeld van artikel 20 van de Brandweerwet 1985.

A5

Handhaving van de zorgplicht

Aanbevolen wordt in hoofdstuk 17 Wm, naar het voorbeeld van artikel 27 Wbb, voor het bestuur een aanwijzingsbevoegdheid op te nemen tot concretisering van de verplichtingen maatregelen te treffen.

A6

Strafsancties

Aanbevolen wordt de strafbaarstellingen die in sancties voorzagen voor een goede uitvoering van de wet weer in te voeren.

A7

Spoedvoorziening

Aanbevolen wordt in (hoofdstuk 17 van) de Wet milieubeheer de mogelijkheid te introduceren tot het opleggen van een voorlopige last onder dwangsom naar het voorbeeld van artikel 83 van de Mededingingswet.

A8

De reikwijdte van het begrip ongewoon voorval

Het begrip ongewoon voorval is de sleutel die de regeling onderscheidt van andere regelingen voor bijzondere omstandigheden en die door zijn optreden de aanleiding geeft tot het ingang zetten van de diverse handelingen die hoofdstuk 17 vereist. Een inhoudelijke definitie van het begrip ongewoon voorval valt moeilijk te geven. Wel kan de reikwijdte ervan, lopend van klein incident tot omvangrijke ramp, worden verduidelijkt door te spreken van 'een ongeval, een bedrijfsstoring of een ander ongewoon voorval'. Een wetswijziging op dit punt ware te voorzien van een zorgvuldige toelichting.

A9

Categorie-indeling van ongewone voorvallen

Aanbevolen wordt in hoofdstuk 17 te bepalen dat de melding dient te geschieden op door het bevoegd orgaan te bepalen wijze. De wet geeft daarmee de bevoegdheid aan elk bevoegd gezag om op dit punt specifieke vergunningsvoorschriften of uitvoeringsregelgeving vast te stellen. De wetgever neemt daarbij in aanmerking dat hij enerzijds bevoegde instanties verplicht of stimuleert om beleid en uitvoeringsregelingen vast te stellen maar hen daarbij anderzijds de ruimte biedt om de handelwijze af te stemmen op een categorie-indeling van ongewone voorvallen en daarop aansluitende toezichts-, meldings-, registratie-, doormeldings- en evaluatieprocedures. Een dergelijke bepaling geeft het bevoegd gezag de mogelijkheid om, bij voorkeur in overleg met de betrokken ondernemingen, aan te geven in welke gevallen en op welke wijze dient te worden gemeld. Daarmee heeft het de mogelijkheid interpretatief beleid te voeren ten aanzien van de reikwijdte van het begrip ongewoon voorval, om de regeling te communiceren en om de eigen organisatie in te richten. Aldus kan een maatwerkbenadering en een zinvolle, kosteneffectieve uitvoering gestalte krijgen.

A10

Geen spoedeisende ongewone voorvallen binnen de terreingrens van de inrichting?

Aanbevolen wordt dat de wetgever zich uitspreekt over de wenselijkheid van een in de praktijk veel voorkomende categorie-indeling waarbij de categorie 'spoedeisende ongewone voorvallen' gekoppeld wordt aan het criterium '(potentiële) effecten *buiten* de terreingrens'. Naar het oordeel van de onderzoekers leidt een dergelijk criterium in de praktijk tot een ongewenste inperking van de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag: men kan er in onze opvatting niet blind op vertrouwen dat de overige ongewone voorvallen door alle bedrijven altijd op een verantwoorde manier zullen worden afgehandeld gezien de soms grote financiële belangen (bijv. bij afvalbedrijven). Het lijkt wenselijk dat het bevoegd gezag ook bij (ernstige) ongewone gevallen zonder effecten buiten de terreingrens direct poolshoogte neemt of kan nemen om toezicht te houden op de afhandeling.

A11

Registratie van ongewone voorvallen in een centraal register bij elke bevoegde autoriteit

Aanbevolen wordt hoofdstuk 17 uit te breiden met de wettelijke verplichting dat gemelde ongewone voorvallen bij elk bevoegd gezag in een centraal geautomatiseerd systeem moeten worden vastgelegd.

A12

Doormeldingsplicht aan alle betrokken instanties

Aanbevolen wordt de lijst in artikel 17.2, lid 3 Wm met instanties aan wie onverwijld doormelding dient plaats te vinden, aan te vullen met andere

autoriteiten die bevoegd kunnen zijn tot optreden bij een ongewoon voorval - zoals in het bijzonder de waterkwaliteitsbeheerder (Wbb) en de waterkwantiteitsbeheerder (Wwh)- en met opsporingsambtenaren of de officier van justitie. Tegelijkertijd dient in artikel 17.2 de mogelijkheid te worden geïntroduceerd om - in aansluiting op de in A9 benoemde categorie-indeling van ongewone voorvallen - af te wijken van de plicht tot onverwijlde doormelding *indien* op regionaal niveau door alle betrokken instanties operationele afspraken zijn gemaakt over de wijze en snelheid van doormelding van de onderscheiden categorieën ongewone voorvallen.

A13

Analyseverplichting

Hoofdstuk 17 Wm laat twijfel bestaan over het bestaan en de omvang van een verplichting voor het bevoegd orgaan om te voorzien in een analyse van het ongewoon voorval.

Aanbevolen wordt deze verplichting te expliciteren en te verbinden aan een (jaar)verslagverplichting. Dit ware op zijn beurt in verband te brengen met een te treffen regeling voor de landelijke registratie van opgetreden ongewone voorvallen.

A14

Bevoegdheid tot tijdelijke, gehele of gedeeltelijke stillegging

Aanbevolen wordt in hoofdstuk 17 Wm het bevoegd gezag de bevoegdheid toe te kennen tot tijdelijke, gehele of gedeeltelijke stillegging van een bedrijf, bedrijfsonderdeel of bedrijfsinstallatie waar zich een ernstig ongewoon voorval heeft voorgedaan, voor de duur van de periode benodigd om te komen tot een afdoende analyse van de oorzaken van het ongewone voorval, en, indien de uitkomsten van de analyse daartoe aanleiding geven, eveneens voor de duur van de periode benodigd voor het treffen van afdoende preventieve maatregelen.

A15

Ontdekking van ongewone voorvallen

Aanbevolen wordt bij de toepassing van de ongewone voorvallenregeling in de bedrijfspraktijk expliciet aandacht te besteden aan de bedrijfsinterne mechanismen waarmee -veel voorkomende en/of risicovolle maar moeilijk waarneembare- ongewone voorvallen ontdekt kunnen worden. Overwogen kan worden de wet op dit punt uit te breiden met een (zorg)plicht dan wel bevoegde instanties te verplichten voorschriften hieromtrent in de vergunning op te nemen en toe te zien op dit aspect.

A16

Bijna ongewone voorvallen ('near misses')

Aanbevolen wordt -in het kader van de preventiedoelstelling- te overwegen om de wet op termijn uit te breiden met verplichtingen omtrent melding of

rapportage van 'bijna ongewone voorvallen'. In verband met de praktische haalbaarheid van dergelijke verplichtingen wordt aanbevolen op dit onderdeel te starten met een experiment gericht op een beperkt aantal meer risicovolle processen en bedrijfstakken met een goed meldingsgedrag. Overwogen kan voorts worden de meldingsplicht de vorm te geven van rapportage achteraf, bijvoorbeeld in het kader van het niet-openbare deel van milieujaarverslagen.

A17

Beperking van de meldingsplicht tot inrichtingen en bodem?

Ten aanzien van ongewone voorvallen in een inrichting voorziet artikel 17.2 Wm in een meldingsplicht. Een soortgelijke verplichting geldt ook voor een bedreiging van het milieucompartiment bodem. Het komt niet consistent voor dat een soortgelijke verplichting ontbreekt ten aanzien van andere milieucompartimenten zoals lucht en water.

Aanbevolen wordt in hoofdstuk 17 naast de meldingsplicht voor inrichtingen, naar het voorbeeld van artikel 27 van de Wet bodembescherming een meldingsplicht op te nemen voor alle milieucompartimenten.

A18

Kettingreactie

Aanbevolen wordt hoofdstuk 17 aan te vullen met een regeling voor nood-situaties waarbij een ongewoon voorval in één inrichting bij één of meer andere inrichtingen leidt tot de noodzaak handelingen te verrichten die onder normale omstandigheden niet zijn toegestaan⁷⁸.

10.3 Aanbevelingen ter versterking van de uitvoeringspraktijk

10.3.1 Aanbevelingen voor de uitvoeringspraktijk van de overheid

A19

Eenmalige voorlichtingscampagne

Aanbevolen wordt de bekendheid met en kennis van de regeling bij de bevoegde instanties en brancheorganisaties te vergroten door middel van een eenmalige, gerichte communicatie-inspanning vanuit de rijksoverheid in samenwerking met IPO en VNG.

⁷⁸ Voorbeelden zijn:

- het opstijgen van de traumahelikopter VU-ziekenhuis ten gevolge van de brand in Volendam
- het oprichten van noodstallen zonder vergunning tijdens de MKZ-ramp
- het overtreden van voorschriften rond de inzameling, opslag en of bewerking van (gevaarlijke) afvalstoffen bij grote incidenten in afvalinrichtingen die de continuïteit van de afvalverwerking bedreigen.

A20

Permanente voorlichting en communicatie door bevoegde instanties

Aanbevolen wordt de bekendheid met en kennis van de implicaties van de regeling bij bedrijven te vergroten door het intensiveren en periodiek herhalen van gerichte communicatie en voorlichting door bevoegde instanties (faciliterende rol Infomil).

Verder wordt aanbevolen dat:

- Het bevoegde gezag dat een vergunning verleent tegelijk daarbij informatie verschaft die duidelijk maakt wat de regeling van hoofdstuk 17 Wm verlangt van degene die de inrichting drijft.
- Het bevoegd gezag in het ontvangstbericht dezelfde informatie verstrekt wanneer het een melding ontvangt van een AMVB-inrichting.

A21

Concrete lijst van ongewone voorvallen

Aanbevolen wordt nader te onderzoeken of het mogelijk is voor specifieke bedrijfstakken dan wel technologieën via inductieve weg een (niet-limitatieve) concrete lijst van ongewone voorvallen te ontwikkelen om het begrip ongewone voorvallen duidelijker en herkenbaarder te maken voor de bedrijfspraktijk.

A22

Versterking uitvoering ongewone voorvallen regeling door bevoegde instanties

Aanbevolen wordt de ongewone voorvallenregeling structureel op een hoger uitvoeringsniveau uit te voeren door middel van het vaststellen van beleid, het ontwikkelen van een categorie-indeling van ongewone voorvallen, het regelen van 24-uurs bereikbaarheid en centrale registratie, het maken van operationele afspraken in regionaal verband omtrent doormelding, en het vaststellen en uitvoeren van interne procedures voor toezicht en evaluatie.

A23

Afstemming begripsdefinities en categorie-indelingen

Aanbevolen wordt te komen tot meer landelijke afstemming binnen de uitvoeringspraktijk omtrent begripsdefinities en concretisering en gehanteerde categorie-indelingen.

A24

Afstemming registratiesystemen

Aanbevolen wordt te komen tot een landelijke afstemming omtrent de opzet en functionaliteiten van door bevoegde instanties gehanteerde registratiesystemen voor ongewone voorvallen.

A25

Verslagplicht ongewone voorvallen

Aanbevolen wordt de wettelijke verslagplicht van provincies en gemeenten uit te breiden met verslaglegging omtrent aantallen gemelde ongewone voorvallen naar aard en bedrijfstak.

A26

Handhaving wetgeving ongewone voorvallen

Aanbevolen wordt het thema 'ongewone voorvallen' op te nemen als thema bij de handavingsamenwerking en te betrekken in de huidige professionalisering van de handhaving.

A27

Leren van ongewone voorvallen

Aanbevolen wordt de in de Wet opgenomen taak om te leren van het optreden van een ongewoon voorval te versterken. Op dit punt is een intensivering nodig van de aanzetten die reeds in de bestaande wetgeving zijn opgenomen. Het systematisch en tijdig verzamelen van gegevens over het optreden van het ongewoon voorval en de bestrijding van de gevolgen, het analyseren van deze informatie en het rapporteren van de conclusies, vormen een essentieel onderdeel van de regeling. Dit moet verder worden ondersteund door daarvoor middelen beschikbaar te stellen en faciliteiten te bieden.

Voor de volgende taken moet een passend organisatorisch verband worden gevonden:

- het ontvangen, beheren en toegankelijk maken van alle rapporten over het zich voordoen van ongewone voorvallen;
- het beheren van de collectie gegevens over ongewone voorvallen met milieugevolgen zodanig dat die collectie toegankelijk is voor iedere belangstellende;
- het inrichten en beheren van een landelijke database;
- het zorgdragen voor de totstandkoming en instandhouding van deskundigheid;
- het analyseren van de binnengekomen informatie. Het resultaat van de analyses wordt door middel van een actief informatiebeleid ter beschikking gesteld van degenen voor wie die informatie van belang kan zijn;
- het bijdragen aan de totstandkoming van een jaarlijkse rapportage van het Ministerie aan de Tweede Kamer waarin inzicht wordt gegeven in aantal ongewone voorvallen naar aard en bedrijfstak gemeld bij rijk, provincies, regio's en gemeenten. Het -op landelijk niveau- (statistisch) analyseren van ongewone voorvallen kan sterk bijdragen aan het vroegtijdig signaleren van maatschappelijk risicovolle ontwikkelingen en trends. Deze rapportage kan tevens dienen voor de nakoming van de verplichtingen in het verband van de Europese Unie.

Met de vervulling van deze taken krijgt het preventief handelen ten aanzien van ongewone voorvallen met gevolgen voor het milieu, de aandacht die het verdient.

A28

Versterking van de aandacht voor ongewone voorvallen bij de VROM-inspectie

Aanbevolen wordt het tweedelijns toezicht op de omgang met ongewone voorvallen door bevoegde instanties en bedrijven te versterken.

- Aanbevolen wordt om het uitvoeringsniveau van hoofdstuk 17 Wm door provincies en gemeenten structureel als onderzoeksaspect op te nemen in gemeente- en provincieonderzoeken.
- Aanbevolen wordt de uitvoering van de bedrijfsverplichtingen op grond van hoofdstuk 17 Wm structureel op te nemen in bedrijfstak-onderzoeken.

10.3.2 Aanbevelingen voor de uitvoeringspraktijk van het bedrijfsleven

A29

Herkenning van ongewone voorvallen in de zin der wet

Aanbevolen wordt de herkenning van ongewone voorvallen als ongewone voorvallen in de zin der wet te bevorderen door hier aandacht aan te besteden in of via brancheprojecten (bijv. door branche- en bedrijfsmilieuzorgsystemen indien nodig op dit punt aan te vullen).

A30

Ongewone voorvallen opnemen in bedrijfsmilieubeleid en bedrijfsmilieuzorg

Aanbevolen wordt in verband met het verbeteren van het functioneren van de ongewone voorvallenregeling -zeker in grote bedrijven- veel aandacht te besteden aan:

- interpretatie en toepassing van het begrippenstelsel op de eigen bedrijfspraktijk;
- detectie van ongewone voorvallen;
- ontwikkelen en vastleggen van interne procedures, instructies e.d.;
- bedrijfsinterne registratie;
- communicatie met de werkvloer;
- communicatie met het bevoegd gezag.

Het ligt voor de hand om dergelijke zaken uit te werken en vast te leggen in het kader van bedrijfsinterne kwaliteits- en milieuzorgsystemen.

Bijlagen

Bijlage 1 Respondenten empirisch onderzoek

Mevrouw K. Althof	provincie Overijssel, Milieumeldpunt
Mevrouw L. van Amelsvoort	provincie Noord-Brabant, milieuklachtentelefoon
Mevrouw A. Blauw	provincie Groningen
De heer R. Bosch	provincie Zuid-Holland, Bureau Bijzondere bedrijven en opsporing, bureauhoofd
Mevrouw M. Braam	VROM-inspectie Oost, afdeling Veiligheid en Risico.
De heer G.-J. Breure	LTO Nederland, , glastuinbouw
De heer J. van den Broek	VNO/NCW
De heer H. Brons	VVAV
Mevrouw A.M. Burger	Milieudienst West-Holland,
De heer G. Delsman	VROM-inspectie Zuid-West
De heer J. Denis	SRE, Milieudienst Regio Eindhoven
De heer C. Duyvesteijn	Esso Raffinaderij Nederland
De heer T. de Gelder	VROM-inspectie Zuid-West
De heer H. van Heeswijk	SRE, Milieudienst Regio Eindhoven
De heer M. de Hek	Afvalzorg, adviseur vergunningen
De heer J. Hofman	provincie Zeeland, directie RMW, afdeling milieuhandhaving en metingen
De heer G. Jansen	Openbaar Ministerie Gelderland, senior parketsecretaris, specialist milieu en economie
De heer H. Jansen	MARN Service-organisatie Handhaving
De heer C. Janssen	ministerie van VROM, DGM, SB, beleidsmedewerker
De heer R.C. Janssen	provincie Zeeland, directie RMW, afdeling milieuhandhaving en metingen
De heer H. Jonker	provincie Zeeland, directie RMW, afdeling milieuhandhaving en metingen
De heer F. de Kok	DSM, bedrijfsjurist & advocaat
Mevrouw G. Lammers	Infomil, juriste
De heer J. de Leeuw	provincie Gelderland, teamleider Handhaving Recycling
De heer W.M. Letser	DCMR, hoofd Bureau handhaving Noord
De heer C. Luttkhuizen	ministerie van VROM, DGM, directie Afvalstoffen, stoffen en straling, afdeling Gevaarlijke afvalstoffen,
De heer G. Maalderink	gemeente Beuningen, milieu-inspecteur
De heer P. Muselaers	gemeente Nijmegen, bureau MKB, bureauhoofd/jurist
De heer C. van Nidek	ministerie van VROM, DGM, directie Externe Veiligheid,
De heer A. van Olst	provincie Overijssel, Team Handhaving, toezichthouder
De heer F. Peen	VROM-inspectie Noord
de heer J. Raadsen	provincie Noord-Brabant, applicatiebeheerder
De heer A. Roosken	DCMR, beleidsambtenaar
De heer H. Ruessink	VROM-inspectie Noord
De heer P. Tempelman	provincie Overijssel, Team Handhaving, toezichthouder
De heer G. Velzeboer	gemeente Haarlemmermeer, toezichthouder/ milieu- klachtafhandeling

De heer W. van Vliet	provincie Noord-Holland, Milieuinformatiepunt en Metingen, teamleider
De heer J. de Wit	provincie Noord-Holland, afd. M&B, BB, applicatiebeheerder
Mevrouw M. Woestenenk	provincie Zuid-Holland, afdeling handhaving, stafbureau
De heer K. van Wouwe	provincie Zuid-Holland, afd. handhaving, Klachten- en meldingendienst
De heer P. van Zanten	provincie Overijssel, teamleider handhaving

Bijlage 2 Hoofdstuk 17 Wet milieubeheer

Wet van 13 juni 1979, houdende regelen met betrekking tot een aantal algemene onderwerpen op het gebied van de milieuhygiëne (Wet milieubeheer, laatstelijk gewijzigd Stb. 2002, 206)

HOOFDSTUK 17. MAATREGELEN IN BIJZONDERE OMSTANDIGHEDEN

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 vergunning krachtens artikel 8.1 voor een inrichting te verlenen, dan wel ingevolge artikel 8.41, tweede lid, onder a, het orgaan is waaraan de melding wordt gericht.
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;
 - c. 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;

- 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.

Artikel 17.3

Het bevoegd gezag ziet er op toe dat de nodige gegevens worden verzameld om een ongewoon voorval, als bedoeld in artikel 17.1, te analyseren en de oorzaken ervan te achterhalen. Om herhaling te voorkomen wijzigt het zo nodig de vergunning met toepassing van de artikelen 8.22 of 8.23, of doet het zo mogelijk daarop gerichte aanbevelingen.

Artikel 17.4

1. Indien dat door een ongewoon voorval nodig is, kunnen in het belang van de bescherming van het milieu een of meer van de volgende verplichtingen of het volgende verbod worden opgelegd aan degene bij wie afvalstoffen ontstaan of aanwezig zijn, die zijn aangewezen in de daartoe strekkende beschikking:
 - a. een verplichting die afvalstoffen te scheiden en - mede van andere stoffen en afvalstoffen - gescheiden te houden;
 - b. een verplichting die afvalstoffen gescheiden af te geven, wanneer zij zich daarvan ontdoen;
 - c. een verplichting die afvalstoffen ter plaatse waar zij zijn ontstaan, op een bij de beschikking aangegeven wijze nuttig toe te passen of te verwijderen;
 - d. een verbod die afvalstoffen langer onder zich te houden dan gedurende een bij de beschikking aangegeven termijn;
 - e. een verplichting die afvalstoffen af te geven aan een persoon behorende tot een bij de beschikking aangewezen categorie, of te brengen naar een daartoe aangewezen plaats.
2. Een verplichting of verbod als bedoeld in het eerste lid, kan worden opgelegd:
 - a. voor zover de verplichting of het verbod betrekking heeft op een inrichting: door het bestuursorgaan dat ingevolge artikel 8.2 van deze wet het bevoegd gezag is ten aanzien van de vergunning voor de inrichting, of, indien voor de inrichting regels gelden krachtens artikel 8.40, aan het bestuursorgaan waaraan een melding als bedoeld in artikel 8.41, eerste lid, met betrekking tot die inrichting zou moeten worden gedaan;
 - b. in andere gevallen: door gedeputeerde staten.
3. Het bestuursorgaan, bedoeld in het tweede lid, kan bij zijn beschikking aangeven binnen welke termijn en op welke wijze de verplichting moet worden uitgevoerd.

Artikel 17.5

1. Onze Minister kan het bevoegde bestuursorgaan verzoeken binnen een door hem aangegeven termijn:
 - a. op de daarbij aangegeven wijze toepassing te geven aan artikel 17.4, eerste lid;
 - b. in verband daarmee een voor de betrokkene krachtens hoofdstuk 8 geldende vergunning te wijzigen.
2. Indien de geboden spoed een zodanig verzoek niet toelaat of het bevoegde bestuursorgaan niet binnen de aangegeven termijn aan het verzoek gevolg heeft gegeven, geeft Onze Minister toepassing aan artikel 17.4, eerste lid, onderscheidenlijk wijzigt hij de vergunning.

Bijlage 3 Relevante bepalingen uit de Wet inzake luchtverontreiniging

Wet van 26 november 1970, houdende regelen in het belang van het voorkomen of beperken van luchtverontreiniging (Wet inzake de luchtverontreiniging, laatstelijk gewijzigd Stb. 1998, 221)

HOOFDSTUK V. VOORZIENINGEN IN HET GEVAL VAN BIJZONDERE OMSTANDIGHEDEN

Artikel 43

1. Onze commissaris in de provincie waar een inrichting geheel of in hoofdzaak is gelegen, een toestel zich bevindt of een verontreinigende handeling wordt verricht, kan, indien naar zijn oordeel door die inrichting, door een deel van die inrichting, door dat toestel of door die verontreinigende handeling de lucht zodanig is of dreigt te worden verontreinigd dat aanmerkelijk gevaar voor de gezondheid, onduldbare hinder of ernstige schade te duchten is, en het treffen van een andere voorziening niet kan worden afgewacht, de betrokkene bevelen de inrichting of het desbetreffende deel van de inrichting te sluiten, het toestel buiten werking te stellen, onderscheidenlijk de handeling te staken.
2. Bij het geven van een zodanig bevel wordt het tijdstip bepaald, waarop ten aanzien van dat bevel de verplichting ingaat.
3. Onze commissaris in de provincie geeft aan het eerste lid geen toepassing zonder aan de betrokkene de gelegenheid te hebben geboden binnen een daartoe te stellen termijn de oorzaak van de verontreiniging weg te nemen, tenzij naar zijn oordeel de geboden spoed zich daartegen verzet.

Artikel 44

De burgemeester van een gemeente waar zich de luchtverontreiniging voordoet, en de inspecteur kunnen Onze commissaris in de provincie verzoeken aan artikel 43, eerste lid, toepassing te geven.

Artikel 45

1. Onze commissaris in de provincie geeft - tenzij naar zijn oordeel de geboden spoed zich daartegen verzet - aan artikel 43, eerste lid, geen toepassing en beslist niet op een verzoek als bedoeld in artikel 44 zonder aan de burgemeester van de gemeente waar de inrichting geheel of gedeeltelijk is gelegen of het toestel zich bevindt, dan wel de verontreinigende handeling wordt verricht, en de inspecteur de gelegenheid te hebben geboden hem ter zake van advies te dienen.

2. Indien een der in het eerste lid genoemde organen een verzoek als bedoeld in artikel 44 heeft gedaan, geldt te zijnen aanzien het eerste lid niet.

Artikel 46

1. De inhoud van een krachtens artikel 43, eerste lid, genomen besluit wordt onverwijld aan de betrokkene, alsmede aan de in artikel 45, eerste lid, bedoelde burgemeester medegedeeld. Van het besluit wordt mededeling gedaan aan de burgemeester en aan de inspecteur.
2. Van het besluit, houdende de beslissing op een verzoek als bedoeld in artikel 44, wordt mededeling gedaan aan de in artikel 44 genoemde organen die het verzoek niet hebben gedaan.

Artikel 47

1. Een krachtens artikel 43, eerste lid, genomen besluit vervalt twee weken na het tijdstip waarop het in werking is getreden.
2. Onze commissaris in de provincie kan de in het eerste lid bedoelde termijn bekorten of telkens met ten hoogste een week verlengen.
3. Met betrekking tot een besluit krachtens het tweede lid is artikel 46, eerste lid, van overeenkomstige toepassing.

Artikel 48

1. In geval van bijzondere omstandigheden van tijdelijke aard, die naar zijn oordeel zodanige voorziening in het belang van de openbare gezondheid dringend noodzakelijk maken, kan Onze commissaris in de provincie algemene voorschriften geven met betrekking tot inrichtingen, toestellen, brandstoffen en verontreinigende handelingen.
2. Hiertoe kunnen behoren:
 - a. een geheel of gedeeltelijk verbod een inrichting, deel van een inrichting of toestel, behorende tot een bij het besluit aangewezen categorie, in werking te hebben;
 - b. een geheel of gedeeltelijk verbod een brandstof, behorende tot een bij het besluit aangewezen categorie, te gebruiken.
3. Wanneer bijzondere omstandigheden als bedoeld in het eerste lid, op korte termijn zijn te verwachten en voorts wanneer deze zijn aangebroken, laat Onze commissaris hiervan mededeling doen door middel van radio en televisie of op een andere door gedeputeerde staten te bepalen wijze. Zonodig laat hij deze mededeling vergezeld gaan van aanbevelingen voor door veroorzakers van luchtverontreiniging of door de bevolking te nemen maatregelen.

Artikel 49

De burgemeester van elk der betrokken gemeenten en de inspecteur kunnen Onze commissaris in de provincie verzoeken toepassing te geven aan artikel 48, eerste en derde lid.

Artikel 50

1. Onze commissaris in de provincie geeft aan artikel 48, eerste of derde lid, geen toepassing zonder aan de inspecteur de gelegenheid te hebben geboden hem ter zake van advies te dienen, tenzij naar zijn oordeel de geboden spoed zich daartegen verzet.
2. Het eerste lid geldt niet indien de inspecteur een verzoek als bedoeld in artikel 49 heeft gedaan.

Artikel 51

1. Een krachtens artikel 48, eerste lid, vastgesteld besluit vervalt, behoudens eerdere intrekking, 48 uur na zijn in werking treden. Deze termijn kan door gedeputeerde staten telkens voor ten hoogste 48 uur worden verlengd.
2. Zodra de omstandigheden op grond waarvan toepassing is gegeven aan artikel 48, eerste lid, tussentijds hebben opgehouden te bestaan, trekt Onze commissaris in de provincie de krachtens dat lid gegeven voorschriften in.
3. Ten aanzien van de verlenging en de intrekking, bedoeld in de voorgaande leden, zijn de artikelen 49 en 50 van overeenkomstige toepassing.

Artikel 52

Een krachtens artikel 48, eerste lid, of 51, eerste of tweede lid, vastgesteld besluit wordt terstond door middel van radio en televisie bekend gemaakt en kan onmiddellijk daarna in werking treden. Van het besluit wordt vervolgens zo spoedig mogelijk mededeling gedaan in de Staatscourant en zo nodig in een of meer dag- of nieuwsbladen onder vermelding van het tijdstip van de bekendmaking daarvan.

Artikel 53

Bij algemene maatregel van bestuur kunnen omtrent de uitoefening van de in de artikelen 43 en 48 t/m 52 vervatte bevoegdheden nadere regelen worden gesteld. Tot deze regelen kunnen behoren regelen die aangeven hoe toepassing dient te worden gegeven aan artikel 43 of artikel 48 bij een overschrijding van alarmdrempels, gesteld krachtens artikel 5.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer of bij een dreigende overschrijding daarvan.

Bijlage 4 Relevante bepalingen uit de Wet bodembescherming

Wet van 3 juli 1986, houdende regelen inzake bescherming van de bodem (Wet bodembescherming, laatstelijk gewijzigd Stb. 2002, 102)

Artikel 13

Ieder die op of in de bodem handelingen verricht als bedoeld in de artikelen 6 tot en met 11 en die weet of redelijkerwijs had kunnen vermoeden dat door die handelingen de bodem kan worden verontreinigd of aangetast, is verplicht alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevergd, teneinde die verontreiniging of aantasting te voorkomen, dan wel indien die verontreiniging of aantasting zich voordoet, de bodem te saneren of de aantasting en de directe gevolgen daarvan te beperken en zoveel mogelijk ongedaan te maken. Indien de verontreiniging of aantasting het gevolg is van een ongewoon voorval, worden de maatregelen onverwijld genomen.

HOOFDSTUK IV. ALGEMENE BEPALINGEN IN GEVAL VAN VERONTREINIGING VAN DE BODEM

§ 1. Algemeen

Artikel 27

1. Degene die op of in de bodem handelingen verricht als bedoeld in de artikelen 6 tot en met 11 en daarbij kennis neemt van een verontreiniging of aantasting van de bodem die door die handelingen wordt veroorzaakt, maakt zo spoedig mogelijk melding van de verontreiniging of de aantasting bij gedeputeerde staten van de provincie waar zij plaatsvindt, en geeft daarbij aan welke van de in artikel 13 bedoelde maatregelen hij voornemens is te treffen of reeds heeft getroffen.
2. In een geval als bedoeld in het eerste lid kunnen gedeputeerde staten aanwijzingen geven met betrekking tot de te nemen maatregelen. De in de eerste volzin bedoelde maatregelen kunnen tevens een aanwijzing inhouden tot het inwinnen van advies bij het servicecentrum over de reinigbaarheid van de verontreinigde grond. Tenzij de geboden spoed zich daartegen verzet, geven gedeputeerde staten geen aanwijzing tot het afgraven van verontreinigde grond, dan nadat zij kennis hebben genomen van het advies van het servicecentrum over de reinigbaarheid van die grond.

3. Degene die bij de handelingen is betrokken, maakt terstond melding van de verontreiniging of de aantasting bij degene die de handelingen verricht, dan wel bij gedeputeerde staten van de provincie waar zij plaatsvindt.
4. Gedeputeerde staten stellen zo spoedig mogelijk burgemeester en wethouders van de gemeente waar zich de verontreiniging of de aantasting voordoet, en de inspecteur op de hoogte van de meldingen die bij hen overeenkomstig het eerste of het derde lid zijn gedaan.

§ 2. Bevoegdheden bij ernstige verontreiniging of aantasting van de bodem ten gevolge van een ongewoon voorval

Artikel 30

1. Indien ten gevolge van een ongewoon voorval een geval van ernstige verontreiniging ontstaat of de bodem ernstig is of dreigt te worden aangetast, nemen gedeputeerde staten onverwijld de naar hun oordeel noodzakelijke maatregelen ten einde de oorzaak van de verontreiniging of aantasting weg te nemen en de bodem te saneren of de aantasting en de directe gevolgen daarvan te beperken en zoveel mogelijk ongedaan te maken.
2. Met betrekking tot degene die een handeling verricht, die naar het oordeel van gedeputeerde staten de oorzaak of mede de oorzaak is van de verontreiniging of aantasting, kunnen de in het eerste lid bedoelde maatregelen inhouden:
 - a. een bevel die handeling te staken;
 - b. een bevel die handeling te staken indien niet voldaan wordt aan door gedeputeerde staten te stellen eisen.
3. Met betrekking tot degene op wiens grondgebied de oorzaak van de verontreiniging of de aantasting zich bevindt, dan wel de verontreiniging, de aantasting of de directe gevolgen zich voordoen, kunnen de in het eerste lid bedoelde maatregelen een bevel inhouden daarbij aan te geven personen op zijn grondgebied toe te laten en in de gelegenheid te stellen, zonodig met gebruik van hulpmiddelen:
 - a. ter plaatse een onderzoek in te stellen naar de oorzaak en de omvang van de verontreiniging, de aantasting of de directe gevolgen;
 - b. de oorzaak van de verontreiniging of de aantasting weg te nemen dan wel de bodem te saneren of de aantasting en de directe gevolgen daarvan te beperken en zoveel mogelijk ongedaan te maken.
4. Met betrekking tot degene op wiens grondgebied maatregelen moeten worden getroffen om op een in de directe omgeving gelegen grondgebied van een ander de bodem te kunnen saneren of de aantasting en de directe gevolgen daarvan te beperken en zoveel mogelijk ongedaan te maken, kunnen de in het eerste lid bedoelde maatregelen een bevel inhouden daarbij aan te geven personen op zijn grondgebied toe te laten en in de gelegenheid te stellen de daarbij aan te geven maatregelen uit te voeren.

Artikel 31

Indien Onze commissaris in de provincie waar een verontreiniging of aantasting als bedoeld in artikel 30 zich voordoet, van oordeel is dat deze een zodanig gevaar voor het milieu oplevert, dan wel daarvan een zodanige schade aan goederen te duchten is dat onverwijld handelen noodzakelijk is, worden de in artikel 30 bedoelde maatregelen, zolang deze toestand voortduurt en totdat gedeputeerde staten van hun bevoegdheden gebruik maken, door hem genomen.

Artikel 32

1. Gedeputeerde staten en Onze commissaris geven aan artikel 30 onderscheidenlijk artikel 31 geen toepassing - tenzij de geboden spoed zich daartegen verzet - zonder aan de inspecteur, het servicecentrum en de burgemeester van de gemeente waar de verontreiniging, de aantasting of de directe gevolgen daarvan zich voordoen, de gelegenheid te hebben geboden hen terzake van advies te dienen.
2. Zij geven aan genoemde artikelen evenmin toepassing - tenzij de geboden spoed zich daartegen verzet - zonder aan de betrokkene de gelegenheid te hebben geboden binnen een daartoe te stellen termijn de bodem te saneren of de aantasting en de directe gevolgen daarvan te beperken en zoveel mogelijk ongedaan te maken. Daarbij kunnen zij aanwijzingen geven met betrekking tot de wijze waarop zulks dient te geschieden.
3. Bij de beschikking waarbij een maatregel wordt genomen als bedoeld in artikel 30, wordt door gedeputeerde staten onderscheidenlijk Onze commissaris een termijn van ten hoogste een jaar gesteld, na het verstrijken waarvan de maatregel vervalt. Gedeputeerde staten kunnen zodanige termijn telkenmale voor ten hoogste een jaar verlengen indien naar hun oordeel de ernst van de verontreiniging, de aantasting of de gevolgen niet of niet in voldoende mate is verminderd.

Artikel 33

1. De burgemeester van een gemeente waar zich een verontreiniging of een aantasting als bedoeld in artikel 30 voordoet dan wel de directe gevolgen daarvan zich voordoen, en de inspecteur kunnen gedeputeerde staten onderscheidenlijk Onze commissaris verzoeken aan de in artikel 30 bedoelde maatregelen toepassing te geven.
2. Van de beschikking, houdende de beslissing op zodanig verzoek, wordt tevens mededeling gedaan aan de andere in het eerste lid genoemde instantie die kan verzoeken toepassing aan de in artikel 30 bedoelde maatregelen te geven.

Artikel 34

Een ingevolge artikel 30 of 31 genomen beschikking wordt onverwijld aan de betrokkene bekendgemaakt alsmede medegedeeld aan de burgemeester van de gemeente waar de verontreiniging, de aantasting of de directe gevolgen daarvan zich voordoen en de provinciale milieucommis­sie, bedoeld in artikel 2.41 van de Wet milieubeheer.

Artikel 35

1. Voor zover de verontreiniging of aantasting de bodem onder oppervlaktewater betreft, berusten - in afwijking van artikel 30 - de in dat artikel aan gedeputeerde staten toegekende bevoegdheden bij de waterkwaliteitsbeheerder. Gelijke bevoegdheden berusten bij de waterkwaliteitsbeheerder voor zover de verontreiniging of aantasting de kust of de oever van oppervlaktewater betreft, tenzij redelijkerwijs kan worden aangenomen dat die verontreiniging of aantasting geen gevolgen heeft voor de bodem onder dat water.
2. In een geval als bedoeld in het eerste lid:
 - a. heeft, behoudens indien de verontreiniging of aantasting de bodem onder of de kust of de oever van oppervlaktewater betreft waarvoor Onze Minister van Verkeer en Waterstaat waterkwaliteitsbeheerder is, Onze commissaris in de provincie waar de verontreiniging of aantasting zich voordoet, de in artikel 31 bedoelde bevoegdheden totdat de waterkwaliteitsbeheerder van zijn bevoegdheden gebruik maakt;
 - b. zijn de artikelen 32 tot en met 34 van overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat voor de toepassing van die artikelen gedeputeerde staten van de betrokken provincie worden gelijkgesteld met de burgemeester van de betrokken gemeente.
3. Ten aanzien van de schade ten gevolge van een overeenkomstig het eerste lid j° artikel 30, derde of vierde lid, door de waterkwaliteitsbeheerder gegeven bevel is artikel 74 van overeenkomstige toepassing.

Artikel 99

3. De artikelen 27 tot en met 54 zijn niet van toepassing ten aanzien van maatregelen met het oog op ongewone voorvallen of sanering van de bodem, voor zover daarin kan worden voorzien krachtens de artikelen 39 en 44 van de Kernenergiewet.

Bijlage 5 Relevante bepalingen uit de Wet verontreiniging oppervlaktewateren

Wet van 13 november 1969, houdende regelen omtrent de verontreiniging van oppervlaktewateren (Wet verontreiniging oppervlaktewateren, laatstelijk gewijzigd Stb. 2002, 102)

HOOFDSTUK I. ALGEMENE BEPALINGEN

Artikel 1

1. Het is verboden zonder vergunning met behulp van een werk afvalstoffen, verontreinigende of schadelijke stoffen, in welke vorm ook, te brengen in oppervlaktewateren.
2. Het verbod, bedoeld in het eerste lid, geldt niet voor een lozing met behulp van een werk dat op een ander werk is aangesloten. Deze uitzondering geldt niet voor lozingen waarbij door Ons bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen stoffen in oppervlaktewateren worden gebracht en voor lozingen vanuit door Ons bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen soorten van inrichtingen, voor lozingen van ten minste een door Ons bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen hoeveelheid verontreinigende stoffen of afvalwater, alsmede voor lozingen met behulp van een werk, niet zijnde een voorziening als bedoeld in artikel 10.30, eerste lid, van de Wet milieubeheer, dat is aangesloten op een inrichting voor het zuiveren van afvalwater, in beheer bij een waterschap of gemeente of in exploitatie bij een rechtspersoon die door het bestuur van een waterschap is belast met de zuivering van stedelijk afvalwater als bedoeld in artikel 15a.
3. Wij kunnen bij algemene maatregel van bestuur bepalen dat het zonder vergunning verboden is de in het eerste lid bedoelde stoffen op andere wijze dan met behulp van een werk in oppervlaktewateren te brengen. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen Wij mede bepalen dat ten aanzien van alle of van bepaalde oppervlaktewateren het brengen op welke wijze ook van daarbij aan te geven soorten van stoffen als bedoeld in het eerste lid in oppervlaktewateren is verboden. Voorzover hierin door Ons niet bij algemene maatregel van bestuur is voorzien, kunnen provinciale staten bepalen dat het zonder vergunning verboden is de in het eerste lid bedoelde stoffen op andere wijze dan met behulp van een werk te brengen in oppervlaktewateren, als bedoeld in artikel 3, tweede lid.
4. Het is verboden zonder vergunning van of vanwege Onze Minister van Verkeer en Waterstaat stoffen als bedoeld in het eerste lid met behulp van een werk vanaf of over het grondgebied van Nederland in het water van de volle zee te brengen.

5. Aan een vergunning worden voorschriften verbonden tot bescherming van de belangen, waarvoor het vereiste van vergunning is gesteld. De voorschriften kunnen mede strekken tot bescherming van het belang van een doelmatige werking van het betrokken zuiveringstechnische werk. Bij het stellen van de voorschriften worden de op grond van artikel 1a van toepassing zijnde grenswaarden in acht genomen.
6. Bij het verlenen, wijzigen of intrekken van een vergunning, als bedoeld in het eerste en derde lid, wordt rekening gehouden met de in de artikelen 5 en 9 van de Wet op de waterhuishouding bedoelde beheersplannen.

HOOFDSTUK V. VERDERE BEPALINGEN

Artikel 29

Het bestuursorgaan dat bevoegd is een vergunning krachtens artikel 1 te verlenen, dan wel ingevolge artikel 2b, tweede lid, onder a, het orgaan is waaraan de melding wordt gericht, heeft tot taak:

- a. zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving van het bij of krachtens deze wet en van het bij of krachtens titel 12.1 van de Wet milieubeheer bepaalde met betrekking tot het betrokken brengen van stoffen in oppervlaktewater;
- b. gegevens, die met het oog op de uitoefening van de taak als bedoeld onder a van belang zijn, te verzamelen en te registreren;
- c. klachten, die betrekking hebben op de naleving van het bij of krachtens deze wet bepaalde, te behandelen.

Artikel 30

Met betrekking tot de handhaving van het bij of krachtens deze wet bepaalde zijn de artikelen 18.3 tot en met 18.16 van de Wet milieubeheer van toepassing.

Artikel 30a

Een gedraging in strijd met een aan een vergunning verbonden voorschrift, is verboden.

Bijlage 6 Relevante bepalingen Wet op de waterhuishouding

Wet van 14 juni 1989, houdende regelen inzake de waterhuishouding (Wet op de waterhuishouding, laatstelijk gewijzigd Stb. 2001, 481)

HOOFDSTUK IV. BEVOEGDHEDEN IN BUITENGEWONE OMSTANDIGHEDEN

Afdeling 1. Opdrachten aan kwantiteitsbeheerders

Artikel 34

1. Onze Minister is, ingeval van grote schaarste of overvloed aan oppervlaktewater, aanmerkelijke verslechtering van de kwaliteit daarvan of het in het ongerede geraken van een waterhuishoudkundig werk dan wel ingeval een zodanige omstandigheid dreigt te ontstaan, bevoegd aan een kwantiteitsbeheerder, in het belang van de waterhuishouding, een schriftelijke opdracht te geven met betrekking tot het afvoeren of aanvoeren van water naar of uit de oppervlaktewateren onder beheer van het Rijk.
2. Indien de opdracht haar grond vindt in aanmerkelijke verslechtering van de kwaliteit van oppervlaktewater, wordt zij, tenzij spoedeisende omstandigheden zich daartegen verzetten, gegeven in overeenstemming met Onze Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
3. De opdracht geldt voor een daarbij te stellen termijn. Deze termijn kan, met inachtneming van het tweede lid, telkens worden verlengd met een bij het verlengingsbesluit te stellen aanvullende termijn. Zodra de omstandigheden op grond waarvan toepassing is gegeven aan het eerste lid zulks toelaten, wordt de opdracht ingetrokken.
4. De opdracht kan worden gegeven in afwijking van een waterakkoord als bedoeld in artikel 17, eerste lid.

Artikel 35

1. Voor zover een opdracht als bedoeld in artikel 34 zich daartegen niet verzet, zijn gedeputeerde staten bevoegd, ingeval van grote schaarste of overvloed aan oppervlaktewater, aanmerkelijke verslechtering van de kwaliteit daarvan of het in het ongerede geraken van een waterhuishoudkundig werk dan wel ingeval een zodanige omstandigheid dreigt te ontstaan, in het belang van de waterhuishouding, aan een beheerder, niet zijnde het Rijk of een provincie, een schriftelijke opdracht te geven met betrekking tot het afvoeren of aanvoeren van water naar of uit andere oppervlaktewateren dan die onder beheer van het Rijk.

2. De opdracht geldt voor een daarbij te stellen termijn. Deze termijn kan telkens worden verlengd met een bij het verlengingsbesluit te stellen aanvullende termijn. Zodra de omstandigheden op grond waarvan toepassing is gegeven aan het eerste lid zulks toelaten, wordt de opdracht ingetrokken.
3. De opdracht kan gegeven worden in afwijking van een waterakkoord als bedoeld in artikel 17, eerste lid.
4. De opdracht aan een beheerder wiens gebied in meer dan één provincie is gelegen, wordt gegeven door gedeputeerde staten van de desbetreffende provincie of provincies, aan welke het toezicht op deze beheerder is opgedragen.

Artikel 36

1. Indien naar het oordeel van Onze Minister ten onrechte niet of onvoldoende gebruik gemaakt wordt van de in artikel 35, eerste lid, bedoelde bevoegdheid, kan Onze Minister de opdracht geven.
2. In ieder geval worden gedeputeerde staten zo spoedig mogelijk van de opdracht op de hoogte gebracht. Artikel 35, tweede en derde lid, is van overeenkomstige toepassing.

Afdeling 2. Algemene voorschriften van kwantiteitsbeheerders

Artikel 37

1. Met betrekking tot de oppervlaktewateren onder beheer van het Rijk is Onze Minister en met betrekking tot de overige oppervlaktewateren is de kwantiteitsbeheerder van het desbetreffende oppervlaktewater bevoegd, ingeval van grote schaarste of overvloed van oppervlaktewater, aanmerkelijke verslechtering van de kwaliteit daarvan of het in het ongerede geraken van een waterhuishoudkundig werk dan wel ingeval een zodanige omstandigheid dreigt te ontstaan, in het belang van de waterhuishouding, algemene voorschriften te geven ten aanzien van het afvoeren, aanvoeren, lozen of onttrekken van water. Deze algemene voorschriften gelden niet voor beheerders voor zover deze water afvoeren of aanvoeren.
2. De voorschriften kunnen een algeheel verbod of een bepaalde beperking inhouden van het met behulp van daarbij aan te geven categorieën van werken afvoeren, aanvoeren, lozen of onttrekken van waterhoeveelheden. De voorschriften kunnen betrekking hebben op alle of op bepaalde oppervlaktewateren ten aanzien waarvan de in het eerste lid bedoelde bevoegdheid kan worden uitgeoefend.
3. De algemene voorschriften kunnen worden gegeven in afwijking van een vergunning als bedoeld in artikel 24, eerste lid.

Artikel 38

1. Een krachtens artikel 37 vastgestelde regeling geldt voor een daarbij te stellen termijn. Deze termijn kan telkens worden verlengd met een bij de verlengingsregeling te stellen aanvullende termijn.
2. Zodra de omstandigheden op grond waarvan toepassing is gegeven aan artikel 37, eerste lid, zulks toelaten, worden de krachtens dat lid gegeven algemene voorschriften ingetrokken.

Bijlage 7 Relevante bepalingen uit de Kernenergiewet

Wet van 21 februari 1963, houdende regelen met betrekking tot de vrijmaking van kernenergie en de aanwending van radioactieve stoffen en ioniserende stralen uitzendende toestellen (Kernenergiewet, laatstelijk gewijzigd Stb 2001, 30)

HOOFDSTUK VI. BEPALINGEN MET BETREKKING TOT INTERVENTIE BIJ ONGEVALLEN OF LANGDURIGE BLOOTSTELLINGEN ALSMEDE DE VOORBEREIDING DAAROP

Afdeling 1. Inleidende bepalingen

Artikel 38

Voor de toepassing van dit hoofdstuk en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

- a. Onze Minister: Onze Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer;
- b. ongeval: gebeurtenis
 1. als gevolg waarvan straling vrijkomt of dreigt vrij te komen die tot een verhoogd risico leidt of kan leiden voor mens of milieu, of
 2. die ter voorkoming of vermindering van een verhoogd stralingsrisico voor mens of milieu een gecoördineerde inzet van diensten en organisaties van verschillende disciplines vergt;
- c. categorie A-object:
 1. een inrichting als bedoeld in artikel 15, onder *b*, met uitzondering van een inrichting waarin uitsluitend splijtstoffen worden opgeslagen of verwerkt, alsmede een inrichting voor uraniumverrijking,
 2. een ruimtevaartuig of een vervoermiddel met een uitrusting als bedoeld in artikel 15, onder *c*,
 3. inrichtingen als bedoeld in artikel 15, onder *b*, uitrustingen als bedoeld in artikel 15, onder *c*, alsmede inrichtingen of vervoermiddelen waarin of waarmee handelingen worden verricht als bedoeld in artikel 15, onder *a*, met betrekking tot splijtstoffen of ertsen voor zover bestemd voor of in gebruik bij de Nederlandse krijgsmacht of bij de krijgsmacht van een bondgenootschappelijke mogendheid, of
 4. een met een object als bedoeld onder 1° tot en met 3° en onder *d* vergelijkbaar object buiten Nederland;
- d. categorie B-object:
 1. een inrichting voor uraniumverrijking,
 2. een inrichting waarin uitsluitend splijtstoffen of radioactieve stoffen worden opgeslagen of verwerkt,
 3. een inrichting waarin radioactieve stoffen kunnen worden bereid of toegepast,
 4. een inrichting waarin zich toestellen bevinden,

5. een vervoermiddel waarin zich splijtstoffen of ertsen bevinden, of
6. een vervoermiddel waarin zich radioactieve stoffen of toestellen bevinden;
- e. radiologische noodsituatie: een situatie die een dringend optreden vereist om mensen, dieren, planten en goederen tegen blootstelling aan ioniserende straling te beschermen;
- f. interventie: een verrichting, bestaande uit het treffen van maatregelen bij stralingsbronnen, stralingsroutes en mensen, dieren, planten en goederen, ter voorkoming of vermindering van de blootstelling aan ioniserende straling van mensen, dieren, planten en goederen ten gevolge van:
 1. een radiologische noodsituatie, of
 2. een langdurige blootstelling tengevolge van een radiologische noodsituatie of een handeling of werkzaamheid met splijtstoffen, radioactieve stoffen of toestellen die in het verleden heeft plaatsgevonden.

Artikel 38a

1. Onze Minister en Onze Minister wie het aangaat zijn verantwoordelijk voor de voorbereiding van interventies en voor de coördinatie en uitvoering daarvan. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen omtrent deze voorbereiding, uitvoering en coördinatie regels worden gesteld.
2. De voordracht tot vaststelling, wijziging of intrekking van een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in het eerste lid wordt gedaan door Onze Minister en Onze Minister wie het aangaat.

Artikel 39

1. Ieder die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat zich een ongeval voordoet met een categorie A- of B-object is verplicht dit terstond te melden aan de burgemeester van de gemeente, waar hij zich bevindt.
2. De burgemeester geeft van de gedane melding onverwijld kennis aan Onze Minister.
3. De exploitant van een inrichting als bedoeld in artikel 15, onder b, verschaft de burgemeester, al of niet op diens verzoek, onverwijld alle informatie die bij de uitoefening van diens taak nodig is.

Afdeling 2. Organisatie en coördinatie

Artikel 40

1. Onze Minister en Onze Minister wie het aangaat, zijn verantwoordelijk voor de voorbereiding van de organisatie ten behoeve van een doelmatige bestrijding van ongevallen binnen of buiten Nederland met categorie A-objecten en voor de coördinatie van die bestrijding. Zij bevorderen voorts in het bijzonder het houden van oefeningen en de totstandkoming van afspraken, die nodig zijn voor een doelmatige bestrijding van deze ongevallen.

2. Burgemeester en wethouders zijn verantwoordelijk voor de voorbereiding van de organisatie ten behoeve van een doelmatige bestrijding van ongevallen met categorie B-objecten. De burgemeester is verantwoordelijk voor de coördinatie van die bestrijding.

Artikel 41

De voorbereiding door provincies en gemeenten van de bestrijding van ongevallen met categorie A-objecten en categorie B-objecten geschiedt overeenkomstig de bepalingen van Hoofdstuk II van de Wet rampen en zware ongevallen.

Artikel 42

1. Onze Minister kan, na overleg met Onze Minister wie het aangaat, gelet op de meer dan plaatselijke betekenis van een ongeval met een categorie B-object, zoveel mogelijk na overleg met de burgemeester van de gemeente waar zich dat ongeval heeft voorgedaan en de commissaris van de Koning, besluiten dat een ongeval met een categorie B-object wordt bestreden als een ongeval met een categorie A-object.
2. De burgemeester van de gemeente waar zich dat ongeval heeft voorgedaan, of de commissaris van de Koning kan Onze Minister verzoeken gebruik te maken van de bevoegdheid, bedoeld in het eerste lid.

Afdeling 3. Informatieverstrekking

Artikel 43

1. Onze Minister en Onze Minister wie het aangaat, dragen er zorg voor dat de Nederlandse bevolking op passende wijze informatie wordt verstrekt over mogelijke ongevallen met een categorie A-object, de maatregelen ter voorkoming en bestrijding daarvan, daaronder begrepen maatregelen ter bescherming van de gezondheid, en de bij deze ongevallen te volgen gedragslijn.
2. De in het eerste lid bedoelde informatie heeft in ieder geval betrekking op:
 - a. gegevens inhoudende basiskennis over radioactiviteit en de gevolgen daarvan op mens en milieu;
 - b. de gevaren en de gevolgen van een ongeval;
 - c. de wijze waarop de bevolking bij een ongeval wordt gewaarschuwd, op de hoogte gehouden en beschermd;
 - d. de wijze waarop de bevolking dreigend gevaar kan herkennen;
 - e. de door de bevolking te volgen gedragslijn en de maatregelen die zij bij een ongeval dient te treffen om de schadelijke gevolgen daarvan zoveel mogelijk te beperken.
3. De verschaffing van de informatie, bedoeld in het tweede lid, onder *c*, *d* en *e*, geschiedt ten minste één maal per jaar en daarnaast wanneer in de beschreven maatregelen significante wijzigingen worden aangebracht. Voor zover nodig wordt de te verstrekken informatie dan bijgewerkt.

4. De verschaffing van de informatie, bedoeld in het tweede lid, onder *a* en *b*, geschiedt ten minste één maal per vijf jaar en daarnaast wanneer in de beschreven maatregelen significante wijzigingen worden aangebracht. Voor zover nodig wordt de te verstrekken informatie dan bijgewerkt.
5. Onze Minister en Onze Minister wie het aangaat verschaffen de informatie, bedoeld in het vierde lid, eerder en werken deze eerder bij, indien naar hun oordeel ontwikkelingen in de kennis over de veiligheid, over de beoordeling van risico's of over een doelmatige ongevallenbestrijding hiertoe nopen.

Artikel 43a

1. Onze Minister en Onze Minister wie het aangaat, dragen er zorg voor dat de bevolking die wordt getroffen door een ongeval met een categorie A-object of door een ongeval met een categorie B-object dat krachtens artikel 42 als een ongeval met een categorie A-object wordt bestreden, onverwijld en bij herhaling doelmatige informatie wordt verstrekt over de te volgen gedragslijn en de maatregelen die zijn getroffen ter bestrijding van dat ongeval, daaronder begrepen maatregelen ter bescherming van de gezondheid.
2. De in het eerste lid bedoelde informatie heeft in ieder geval betrekking op:
 - a. het ongeval, met name over de oorzaak, de omvang en de te verwachten gevolgen voor mens en milieu, alsmede over het te verwachten verloop van het ongeval;
 - b. de wijze waarop de bevolking wordt gewaarschuwd, op de hoogte gehouden en beschermd;
 - c. instructies aan de bevolking die afhankelijk van de aard van het ongeval betrekking kunnen hebben op onder meer het gebruik van verontreinigde levensmiddelen, de hygiëne en ontsmetting, het verblijf binnenshuis, distributie en gebruik van beschermende stoffen en evacuatie;
 - d. de diensten of personen bij wie nadere informatie kan worden ingewonnen.

Artikel 44

Onze Minister, Onze Minister wie het aangaat, en de burgemeester dragen er zorg voor dat de personen werkzaam bij diensten of organisaties die kunnen worden ingeschakeld bij de bestrijding van een ongeval met een categorie A-object of van een ongeval met een categorie B-object dat krachtens artikel 42 als een ongeval met een categorie A-object wordt bestreden, regelmatig worden geïnformeerd over de tot deze categorie behorende ongevallen, over de risico's die zij bij de uitvoering van hun taak lopen, en over de daarbij te nemen voorzorgsmaatregelen.

Artikel 45

1. De verstrekking van informatie aan de bevolking en aan personen die bij de bestrijding van een ongeval met een categorie B-object zijn betrokken, geschiedt overeenkomstig het bepaalde bij of krachtens de Hoofdstukken II en III van de Wet rampen en zware ongevallen.
2. Burgemeester en wethouders dragen er zorg voor dat de door hen verstrekte informatie in overeenstemming is met de informatie, bedoeld in artikel 43, tweede lid, onder *a* en *b*.

Afdeling 4. Regels en maatregelen bij een ongeval met een categorie A- of een categorie B-object

Artikel 46

1. Indien zich een ongeval voordoet met een categorie A-object of met een categorie B-object dat krachtens artikel 42 als een ongeval met een A-object wordt bestreden, stelt Onze Minister wie het aangaat, regels of treft hij maatregelen, zo nodig met behulp van de sterke arm, om de gevolgen van dat ongeval zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken.
2. De in het eerste lid bedoelde regels en maatregelen kunnen onder meer betrekking hebben op:
 - a. de toegang van mensen, dieren, planten of goederen tot het verontreinigde gebied,
 - b. het verblijf binnenshuis van mens en dier,
 - c. het brengen van mensen, dieren, planten of goederen binnen het verontreinigde gebied naar elders binnen of buiten het verontreinigde gebied,
 - d. het uitwendig ontsmetten en het behandelen van inwendige besmetting van mensen, alsmede het verstrekken van beschermende stoffen aan mensen,
 - e. het in verband met stralingsgevaar onderwerpen van personen of dieren aan een geneeskundig of veterinaire onderzoek,
 - f. het begraven, verbranden, bewaren, behandelen of vervoeren van lijken van personen, die mogelijk radioactief besmet zijn,
 - g. het in beslag nemen of het vernietigen van dieren, planten en goederen, die mogelijk radioactief besmet zijn,
 - h. het ontsmetten van dieren of goederen,
 - i. het versnellen van de afvoer of het doorspoelen van verontreinigd oppervlaktewater,
 - j. het beschermen van oppervlaktewater en de drinkwatervoorziening,
 - k. het onttrekken van primair slib aan het slibverwerkingsproces, of het verbieden of beperken van het gebruik van oppervlaktewater, en
 - l. het telen en oogsten van land- en tuinbouwproducten, het sluiten van kassen, het weiden, vangen en slachten van dieren en het vissen.

3. Onze Minister wie het aangaat, stelt geen regels en treft geen maatregelen dan na overleg met Onze Minister alsmede met de burgemeester en de commissaris van de Koning, die hierbij in het bijzonder betrokken zijn, tenzij de vereiste spoed zich daartegen verzet.

Artikel 47

1. Indien zich een ongeval voordoet met een categorie A-object, als bedoeld in artikel 38, onderdeel c, onder 1° of 2°, kan Onze Minister degene die het daarbij betrokken object onder zijn beheer heeft, bij beschikking bevelen de maatregelen te nemen die naar zijn oordeel nodig zijn om de gevolgen van dat ongeval zoveel mogelijk te beperken en ongedaan te maken.
2. Tot de in het eerste lid bedoelde maatregelen kunnen behoren het stilleggen van de betrokken inrichting, het buiten werking stellen van de betrokken uitrusting of het beëindigen van het verblijf van het betrokken vervoermiddel in Nederland.
3. Indien de gevolgen van het ongeval zich waarschijnlijk zullen beperken tot de veiligheid binnen de betrokken inrichting, worden de in het eerste lid bedoelde bevelen gegeven door Onze Minister en Onze Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid tezamen.
4. De burgemeester van de gemeente waar zich het ongeval heeft voorgedaan kan Onze Minister, onderscheidenlijk Onze Minister en Onze Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, verzoeken gebruik te maken van de bevoegdheid, bedoeld in het eerste onderscheidenlijk derde lid. Op dit verzoek wordt zo spoedig mogelijk beschikt.
5. Van een krachtens het eerste lid vastgestelde beschikking wordt mededeling gedaan door toezending van een afschrift aan de burgemeester van de gemeente, waar zich het ongeval heeft voorgedaan.

Artikel 48

1. Indien zich een ongeval voordoet met een categorie A-object, als bedoeld in artikel 38, onderdeel c, onder 3°, kan Onze Minister van Defensie, in overeenstemming met Onze Minister en Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, degene die het daarbij betrokken object onder zijn beheer heeft, bij beschikking bevelen de maatregelen te nemen die naar zijn oordeel nodig zijn om de gevolgen van dat ongeval zoveel mogelijk te beperken en ongedaan te maken. Artikel 47, tweede lid, is van overeenkomstige toepassing.
2. De burgemeester van de gemeente waar zich het ongeval heeft voorgedaan, kan Onze Minister van Defensie verzoeken gebruik te maken van de bevoegdheid, bedoeld in het eerste lid. Op dit verzoek wordt zo spoedig mogelijk beschikt.
3. Artikel 47, vijfde lid, is van overeenkomstige toepassing.

Artikel 49

1. De commissaris van de Koning, de burgemeester en het dagelijks bestuur van het waterschap en van andere openbare lichamen verlenen, op verzoek van Onze Minister wie het aangaat, medewerking aan de uitvoering of handhaving van de in artikel 46, eerste lid, bedoelde regels en maatregelen.
2. Onze Minister wie het aangaat, geeft van de regels en maatregelen, bedoeld in artikel 46, eerste lid, onmiddellijk kennis aan de commissaris van de Koning, aan de burgemeester en, voor zover nodig, aan het dagelijks bestuur van het waterschap en van andere openbare lichamen.

Artikel 49a

1. Onze Minister wie het aangaat, trekt, zodra de omstandigheden dit toelaten, de regels in en beëindigt de getroffen maatregelen.
2. Indien de krachtens artikel 46, eerste lid, gestelde regels of getroffen maatregelen met onmiddellijke ingang in werking moeten treden of van kracht moeten worden, kan met het oog daarop, vooruitlopend op de gebruikelijke bekendmaking, bekendmaking plaatsvinden door middel van de locale, regionale of landelijke omroep.

Artikel 49b

1. De burgemeester van een gemeente kan naar aanleiding van een ongeval met een categorie A-object bij verordening voorschriften vaststellen of kan, zonodig met behulp van de sterke arm, maatregelen treffen om de gevolgen van dat ongeval zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken. De voorschriften en maatregelen kunnen onder meer betrekking hebben op de onderwerpen, bedoeld in artikel 46, tweede lid.
2. De burgemeester deelt de voorschriften of maatregelen die hij krachtens het eerste lid heeft vastgesteld of getroffen, onmiddellijk mee aan Onze Minister, Onze Minister wie het aangaat, en de commissaris van de Koning.
3. De burgemeester trekt de door hem vastgestelde voorschriften in en beëindigt de door hem getroffen maatregelen, zodra Onze Minister wie het aangaat, overeenkomstige regels stelt of overeenkomstige maatregelen treft krachtens artikel 46, eerste lid, of aan de burgemeester meedeelt dat de door deze vastgestelde voorschriften moeten worden ingetrokken of de door hem getroffen maatregelen moeten worden beëindigd. Onze Minister wie het aangaat, handelt hierbij voor zover mogelijk in overleg met de burgemeester.
4. Artikel 49a is van overeenkomstige toepassing.

Artikel 49c

De burgemeester deelt de bevelen en algemeen verbindende voorschriften die hij op grond van de artikelen 173 en 175 onderscheidenlijk 176 van de Gemeentewet bij een ongeval met een categorie B-object heeft gegeven, onmiddellijk mee aan Onze Minister, Onze Minister wie het aangaat, en aan de commissaris van de Koning.

Artikel 49d

1. Indien zich een ongeval voordoet met een categorie B-object, treft de beheerder van het oppervlaktewater maatregelen, zonedig met behulp van de sterke arm, die naar zijn oordeel nodig zijn om de gevolgen voor het oppervlaktewater zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken.
2. De in het eerste lid bedoelde maatregelen kunnen in ieder geval betrekking hebben op:
 - a. het versnellen van de afvoer of het doorspoelen van verontreinigd oppervlaktewater,
 - b. het beschermen van oppervlaktewater en de drinkwatervoorziening, en
 - c. het onttrekken van primair slib aan het slibverwerkingsproces, of het verbieden of beperken van het gebruik van oppervlaktewater.
3. De artikelen 49a, 49b, derde lid, en 49c zijn van overeenkomstige toepassing.

Bijlage 8 Relevante bepalingen uit de Wet milieugevaarlijke stoffen

Wet van 5 december 1985, houdende regelen ter bescherming van mens en milieu tegen gevaarlijke stoffen en preparaten (Wet milieugevaarlijke stoffen laatstelijk gewijzigd Staatsblad 2001, 517)

HOOFDSTUK 4. MAATREGELEN

§ 3. Maatregelen in bijzondere omstandigheden

Artikel 40

1. Indien stoffen of preparaten, dan wel handelingen met stoffen of preparaten naar het oordeel van Onze Minister onduelbaar gevaar opleveren voor mens of milieu, kan hij - zo nodig met behulp van de sterke arm - alle maatregelen nemen die hij met het oog op de bescherming van mens en milieu noodzakelijk acht.
2. Tot de in het eerste lid bedoelde maatregelen kunnen behoren:
 - a. het geheel of gedeeltelijk stopzetten van het vervaardigen of in Nederland invoeren van stoffen of preparaten of van produkten die die stoffen of preparaten bevatten;
 - b. het in beslag nemen en, zo nodig, vernietigen van stoffen of preparaten of van produkten die die stoffen of preparaten bevatten;
 - c. het beletten dat bepaalde gebieden zonder toestemming van Onze Minister worden betreden of dat dieren, planten of goederen zonder zodanige toestemming daarbinnen of daarbuiten worden gebracht;
 - d. het verwijderen van personen, dieren, planten of goederen uit bepaalde gebieden;
 - e. het toestaan dat de bij een kennisgeving als bedoeld in artikel 3 ingevolge artikel 4, eerste, tweede of derde lid, over te leggen gegevens binnen een door hem te bepalen termijn na de kennisgeving worden overgelegd en dat de stof waarvan kennisgeving is gedaan, in Nederland wordt vervaardigd of ingevoerd voordat de in artikel 8, eerste lid, onder *b*, gestelde termijn is verstreken.
3. Onze Minister neemt een maatregel krachtens het eerste lid in overeenstemming met Onze Ministers wie het mede aangaat, tenzij de vereiste spoed dit naar zijn oordeel niet gedooft. In het laatstgenoemde geval onderwerpt Onze Minister de maatregel zo spoedig mogelijk aan het oordeel van de Raad van Ministers. Indien deze met de maatregel niet instemt, trekt Onze Minister haar terstond in.
4. Onze Minister geeft van een maatregel krachtens het eerste lid en van de intrekking van zodanige maatregel kennis in de Nederlandse Staatscourant, alsmede op zodanige wijze dat de maatregel, onderscheidenlijk de intrekking daarvan, zo spoedig mogelijk ter kennis van de betrokkenen komt.

Bijlage 9 Artikel 1, lid 2 sub c Seveso-I-Richtlijn

Omschrijving van het begrip zwaar ongeval in de Seveso I Richtlijn

schwere Unfälle:

im Zusammenhang mit einer unkontrollierten Entwicklung einer Industrietätigkeit auftretende Ereignisse, wie zum Beispiel grössere Emissionen, Brände oder Explosionen, die sofort oder später eine ernste Gefahr für die Menschen innerhalb oder ausserhalb des Betriebs und/oder für die Umwelt zur Folge haben und bei denen ein gefährlicher Stoff oder mehrere gefährliche Stoffe eingesetzt werden oder anfallen;

major accident means:

an occurrence such as a major emission, fire or explosion resulting from uncontrolled developments in the course of an industrial activity, leading to a serious danger to man, immediate or delayed, inside or outside the establishment, and/or to the environment, and involving one or more dangerous substances;

accident majeur:

un événement tel qu'une émission, un incendie ou une explosion de caractère majeur, en relation avec un développement incontrôlé d'une activité industrielle, entraînant un danger grave, immédiat ou différé, pour l'homme, à l'intérieur ou à l'extérieur de l'établissement, et/ou pour l'environnement, et mettant en jeu une ou plusieurs substances dangereuses;

Bijlage 10 Schema van bevoegdheden

Wet	Wm	17.4/5 Wm	Wlv	Wms
Omstandigheden	Ongewoon voorval	Ongewoon voorval waarbij afvalstoffen betrokken zijn	Door toestel inrichting of handeling zodanige lucht verontreiniging dat aanmerkelijk gevaar voor de gezondheid, onduidbare hinder of ernstige schade dreigt	Stoffen of preparaten leveren onduidbaar gevaar op voor mens of milieu
Geadresseerde	Degene die de inrichting drijft	Degene bij wie afvalstoffen ontstaan of aanwezig zijn	De betrokkene	
Verplichtingen	<ul style="list-style-type: none"> • Maatregelen treffen • Melden bij bevoegde autoriteit • Gegevens verstrekken 			
Bevoegd orgaan	Bevoegde autoriteit (B&W, GS, minister VROM, minister EZ of dagelijks bestuur regionaal openbaar lichaam)	<ul style="list-style-type: none"> • Bevoegde autoriteit (B&W GS, minister VROM, e.d.) • GS • Minister van VROM 	CdK	Minister van VROM
Bevoegdheden	<ul style="list-style-type: none"> • Doormelden • Analyse voorval • Aanpassing vergunning 	<ul style="list-style-type: none"> • Bevel of verbod m.b.t. afvalstoffen • Overrulen bevoegd gezag 	<ul style="list-style-type: none"> • Bevelen inrichting te sluiten, handeling te staken • Algemene voorschriften 	Zonodig met hulp sterke arm alle maatregelen die hij nodig acht

Wet	Wbb	Wwh	Wvo
Omstandigheden	Ongewoon voorval waardoor ernstige verontreiniging ontstaat of de bodem ernstig is of dreigt te worden aangetast	(Dreigende) aanmerkelijke verslechtering van de kwaliteit van het oppervlaktewater	Lozing zonder vergunning
Geadresseerde	Ieder die op of in de bodem handelingen verricht	Waterkwantiteitsbeheerder	Degene die loost
Verplichtingen	Onverwijld alle maatregelen nemen die redelijkerwijs kunnen worden gevegd	Bevelen opvolgen	
Bevoegd orgaan	<ul style="list-style-type: none"> • GS • CdK • Waterkwantiteitsbeheerder 	<ul style="list-style-type: none"> • Minister van V&W (in overeenstemming met VROM) • GS 	Bevoegde autoriteit
Bevoegdheden	<ul style="list-style-type: none"> • Aanwijzingen over te nemen maatregelen • noodzakelijke maatregelen nemen om oorzaak van de verontreiniging of aantasting weg te nemen en bodem te saneren of directe gevolgen te beperken en zoveel mogelijk ongedaan te maken <p>Bevelen aan</p> <ul style="list-style-type: none"> • veroorzaker • eigenaar van de bodem • eigenaar van naburige bodem 	Bevelen of avv's over water aan- en afvoer	<ul style="list-style-type: none"> • Bestuursdwang • Last onder dwangsom

Wet	Kew	Wrzo	Gemeentewet
Omstandigheden	<p>Ongeval: gebeurtenis</p> <ul style="list-style-type: none"> • waardoor straling vrijkomt of dreigt te komen die tot verhoogd risico leidt of kan leiden voor mens of milieu, of • die ter voorkoming van verhoogd stralingsrisico voor mens of milieu gecoördineerde inzet vergt van diensten en organisaties van verschillende disciplines 	<p>Ramp: gebeurtenis waardoor ernstige verstoring van openbare veiligheid is ontstaan, leven en gezondheid van vele personen, milieu of grote materiële belangen ernstig worden bedreigd of geschaad, en gecoördineerde inzet van verschillende disciplines is vereist</p>	<ul style="list-style-type: none"> • In geval van rampen of zware ongevallen, dan wel ernstige vrees voor het ontstaan daarvan
Geadresseerde	Ieder die weet of vermoedt		
Verplichtingen	Ongeval melden aan burgemeester		
Bevoegd orgaan	<ul style="list-style-type: none"> • Minister die het aangaat • Burgemeester • Oppervlakte waterbeheerder 	<ul style="list-style-type: none"> • Burgemeester • CdK 	Burgemeester
Bevoegdheden	<ul style="list-style-type: none"> • algemene regels • zonodig met behulp van de sterke arm, maatregelen te treffen om de gevolgen van dat ongeval zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken 	<ul style="list-style-type: none"> • Burgemeesters opperbevel • CdK aanwijzingen aan burgemeesters 	<ul style="list-style-type: none"> • Alle bevelen die hij ter handhaving van de openbare orde of ter beperking van gevaar nodig acht • Algemeen verbindende voorschriften die ter handhaving van de openbare orde of ter beperking van gevaar nodig zijn

Bijlage 11 Beschikbaar gestelde provinciale registraties betreffende aard en omvang ongewone voorvallen

Provincie Groningen

Omvang totale inrichtingenbestand: 278 (stand per 9 september)

Bij de provincie Groningen zijn in 2001 51 meldingen geregistreerd van ongewone voorvallen. In de eerste helft van 2002 (dus tot 1 juli) zijn 17 meldingen van ongewone voorvallen geregistreerd. De meldingen ongewone voorvallen variëren in aard.

Tabel 1: Gemelde en centraal geregistreerde ongewone voorvallen naar bedrijfstak

	2001	1e helft 2002
KGA- depots	1	
Energie	1	
Proces industrie	26	14
Afvalverwerking/recycling	6	
Voedingsmiddelen	8	1
Papier/karton	7	1
Metaal	2	1
Totaal	51	17

Provincie Overijssel

Aantal inrichtingen in 2000: circa 200 (nu 400). In Overijssel worden ongewone voorvallen in de praktijk betiteld als 'bedrijfsstoringen'. Hiermee zijn overigens ook ongelukken en calamiteiten bedoeld. In 2000 werden 213 meldingen van bedrijven ontvangen waarvan 188 afkomstig van 1 bedrijf dat - naar aanleiding van met de toezichthouder gemaakte afspraken - incidenten structureel en plichtsgetrouw meldt (het gaat daarbij m.n. om explosies of zogenaamde 'plofjes' al dan niet met rookontwikkeling bij het shredderen van autowrakken).

Provincie Noord-Holland

Aantal inrichtingen in 2000: circa 575

De ontvangen bedrijfsmeldingen worden in een registratiesysteem vastgelegd. Dit systeem biedt (o.a.) de mogelijkheid om inzicht te verkrijgen in:

- aantal ongewone voorvallen per bedrijfstak
- aantal ongewone voorvallen naar type gewoon voorval
- aantal ongewone voorvallen naar effect (overlastcategorie dan wel milieucompartiment)

Tabel 2: Ongewone voorvallen (bedrijfsmeldingen) naar bedrijfstak (VRV-indeling)

VRV	Omschrijving	1999	2000	2001	
01	Metaalc	Metaalconstructie en motorenbedrijven	0	2	1
02	Metaalv	Metaalverwerkende/metallurgische bedrijven	395	453	782
03	Bouw	Bouw- en materialenbedrijven	15	15	14
04	Voeding	Voedingsmiddelenbedrijven	137	63	63
07	Papier	Papier- en kartonindustrie	6	12	2
09	Lucht	Luchtscheidingsbedrijven	43	43	40
10	Proces	Procesindustrie	162	210	305
12	Raffin	Raffinaderijen	8	9	10
13	Tank	Tank op- en overslag	28	15	37
14	Bulk	Bulk op- en overslag	156	173	175
15	Kunstm	Kunstmestproductiebedrijven	13	17	7
17	Energie	Energiebedrijven	34	51	78
41	Sorteer	Sorteerinrichtingen	5	5	13
42	Puinbr	Puinbrekeers	7	3	3
44	Compost	Compostinrichtingen	18	16	14
45	Opover	Op- en overslagbedrijven	17	6	4
50	Recycl	Recyclingbedrijven	35	31	13
51	Stortgr	Stortplaatsen groot	8	9	21
53	Avi's	Afvalverbrandingsinstallatie	36	135	27
54	Bagger	Baggerdepots	0	1	0
56	Ga-oo	Ga-verwerkers (op/en overslag)	4	3	2
57	GA-PRO	Ga-verwerkers (proces)	1	0	2
58	Werken	Werkenbesluit	1	2	1
59	Kca-gem	Gemeentelijke KCA-depots (werven)	10	12	12
81	Race	Crossterreinen	0	2	0
82	RWZI's	Rioolwaterzuiveringsinstallaties	8	3	5
87A	Luchth	Luchthavenbedrijven	12	17	10
	Mbp	Mobiele Puinbreker	2	0	0
			1161	1308	1641

Tabel 3: Ongewone voorvallen (bedrijfsmeldingen) naar type.

	Omschrijving	1999	2000	2001
O1	Onvoorzien: brand en/of explosies (incidenten)	52	49	69
O2	Onvoorzien: storing (milieu) installaties	60	97	96
O3	Onvoorzien: emissies (lucht, water en bodem)	394	485	754
O4	Onvoorzien: verstoring (productie) proces	11	9	5
O9	Onvoorzien: overig	73	141	99
V1	Voorzien: brandweer/evacuatie/noodplan-oefeningen	12	11	18
V2	Voorzien: uit/in bedrijfname t.b.v. onderhoud e.d.	81	90	104
V3	Voorzien: emissies (lucht, water en bodem)	120	64	57
V4	Voorzien: testsituaties	13	13	19
V9	Voorzien: overig	346	349	420
		1162	1308	1641

Tabel 4: Ongewone voorvallen (bedrijfsmeldingen) naar overlast categorie

	1999	2000	2001
Afval	1	5	4
Bodem	133	97	141
Divers	515	657	806
Geluid	189	94	118
Roet	3	6	0
Rook	70	175	246
Stank	108	60	157
Stof	126	199	156
Water	17	15	13
	1162	1308	1641

Provincie Zuid-Holland

Aantal inrichtingen in 2000: circa 500 (excl. provinciale inrichtingen DCMR). De provincie Zuid-Holland heeft in de jaren 1997-2000 circa 600 meldingen per jaar ontvangen. De jaren 2001-2002 laten een toename zien tot een niveau van circa 1000 meldingen per jaar in verband met het actiever optreden tegen het verzuimen van melden (actief onder de aandacht brengen tijdens controles, bestuurs- en strafrechtelijk handhaven bij gebleken verzuim).

Provincie Noord-Brabant

Aantal inrichtingen in 2000: circa 800. In Noord-Brabant worden pas sinds enkele jaren de meldingen van bedrijven systematisch vastgelegd in het registratiesysteem. De in tabel 5 opgenomen cijfers geven derhalve geen juist beeld van de werkelijk gemelde ongewone voorvallen. In 2001 zijn wel alle meldingen vastgelegd. Gezien de omvang van het inrichtingenbestand wordt echter vermoed dat het werkelijke aantal ongewone voorvallen -ondanks de sterke stijging van het aantal geregistreerde meldingen- veel omvangrijker is dan het aantal in het jaar 2001 geregistreerde ongewone voorvallen.

Tabel 5: Aantal geregistreerde meldingen van ongewone voorvallen naar VRV-bedrijfs categorieën

VRV-categorie	1999	2000	2001
A01 stortplaatsen - groot of regionaal			4
A03 sorteerinrichtingen		4	3
A04 puinbrekers		1	2
A05 verbrandingsinrichtingen (avi's)			3
A09, composteerinrichtingen		1	1
A10 op- en overslagstations			1
A11 kabelverwerking		1	
A12 mestverwerking		1	
A13 bewaarinrichtingen			1
A16 schrootbedrijven	1	1	
A17 kunststofrecycling	1		
A19 wca-bedrijven	1	2	11
G01 metaalconstructie- en motoren bedrijven		1	
G02 bouw en -materialen bedrijven		2	2
G03 voedingsmiddelen bedrijven			2

G05	glasfabrieken		12	24
G06	rioolwaterzuiveringsinstallaties		3	3
G10	papier- en kartonindustrie			1
G14	grind- en steenwinning		3	
L02	procesindustrie	4	37	84
L04	bulk op- en overslag	2	3	43
L06	afvalverwerkings- en destructiebedrijven (excl. avi's)	2	1	3
L07	energiebedrijven		3	3
L08	voedingsmiddelen	1	1	6
L09	metaalverwerkende- en metallurgische bedrijven		4	
	eindtotaal	12	81	197

Provincie Zeeland

Aantal inrichtingen: circa 190

Tabel 6: Aantal incidenten

Omschrijving	1999	2000	2001	Eindtotaal
Afvalbeheer	19	27	19	65
Chemische industrie	209	226	278	713
Energie-industrie	40	29	30	99
Minerale industrie	2	2	10	14
Overige inrichtingen	6	11	12	29
Productie, be- en verwerking van metalen		1	5	6
Voedingsmiddelen, veehouderijen, melkproductie, slachterijen	103	73	97	273
Eindtotaal	379	369	451	1199

Bijlage 12 Literatuurlijst voor de evaluatie van hoofdstuk 17 van de Wet milieubeheer, de regeling voor ongewone voorvallen

Boeken, tijdschriftartikelen, rapporten

- Backes, e.a., Milieurecht, vijfde druk, Deventer 2001
- Blomberg, A.B. Integrale handhaving van milieurecht, diss. VU, Den Haag 2000
- Bomhof, L. De uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de Wet milieubeheer, een overdenking vanuit de rechtspraak, Agrarisch Recht 1992, p. 105-134
- Borgers, H.C., Een ongewoon voorval, M & R 2001, p. 120-126
- Brussaard, W. e.a., Milieurecht, derde druk Zwolle 1993
- DCMR Milieudienst Rijnmond, Milieuklachten in Rijnmond. De gegevens over het jaar 2001, januari 2002
- Commissie Scheltema, Toelichting bij het voorontwerp Vierde tranche Algemene wet bestuursrecht, Sdu Den Haag 1999
- Daalder, E.J., G.R.J. de Groot en J.M.E. van Breugel, De parlementaire geschiedenis van de Algemene wet bestuursrecht Eerste Tranche, (PG Awb I), Alphen aan den Rijn 1993
- Deketelaere, K. Environmental planning and spacial planning from a European Community Perspective, in European Environmental Law Review, 1997
- Deketelaere, K. en L.F. Wiggers-Rust, redactie, Actualiteiten Europees milieurecht, Brugge, 1997
- Demmke, C., The Role of National Administrations from Formulation to Enforcement, in C. Demmke, editor, Managing European Environmental Policy. The Role of the Member States in the Policy Process, Maastricht 1997
- Demmke, C. and J. Hochgürtel, The Quality of EC Law, The Case of the Environment, in C. Demmke, editor, Managing European Environmental Policy. The Role of the Member States in the Policy Process, Maastricht 1997
- Drupsteen, Th.G. e.a., redactie, Wet milieubeheer, losbladig commentaar.
- Drupsteen, Th.G., P.C Gilhuis, C.J. Kleijs-Wijn Nobel, S.D.M. de Leeuw en J.M. Verschuuren, De toekomst van de Wet milieubeheer, Deventer 1998
- Europese Commissie, Verslag over de toepassing in de lidstaten van Richtlijn 82/501 inzake de risico's van zware ongevallen bij bepaalde industriële activiteiten COM (88) 261, 18 mei 1988
- Europese Commissie, Verslag over de toepassing in de lidstaten van Richtlijn 82/501 inzake de risico's van zware ongevallen bij bepaalde industriële activiteiten
- Europese Commissie, Verslag over de toepassing in de lidstaten van Richtlijn 82/501 inzake de risico's van zware ongevallen bij bepaalde industriële activiteiten voor de periode 1994-1996, Pb 1999 C 291/6-7

- Europese Commissie, Verslag over de toepassing in de lidstaten van Richtlijn 82/501 inzake de risico's van zware ongevallen bij bepaalde industriële activiteiten voor de periode 1997-1999
- Europese Commissie, Het Vierde Milieubeleidsprogramma Pb. 1987 C 382/3
- Europese Commissie, Het Vijfde Milieubeleidsprogramma: "Op weg naar duurzame ontwikkeling", Pb. 1993, C 138
- Europese Commissie COM (94) 4 def, 94/0014 (SYN)
- Europese Commissie, Zesde Milieu Actie Programma, 2000
- Freriks, A.A. e.a. De invloed van het Europees recht op het ruimtelijk bestuursrecht, Publikatie van de Vereniging voor Bouwrecht nr. 30, Deventer 2002
- Gormley, Laurence W., Introduction to the Law of the European Communities, third edition, London 1998
- Guggenbühl, A., Codification and Simplification of European Environmental Law, in C. Demmke, editor, Managing European Environmental Policy. The Role of the Member States in the Policy Process, Maastricht 1997
- Haersolte, J.C. Uitvoering EEG-richtlijnen in Nederland 1958-1992, T.M.C. Asser Instituut Den Haag, 1993
- Haersolte, J.C. Uitvoering EEG-richtlijnen in Nederland 1992, T.M.C. Asser Instituut Den Haag
- Hartog, R.J. den e.a. (redactie), Handleiding Milieuwetgeving. A-0.17 Wet milieubeheer (artikelsgewijs commentaar) Hoofdstuk 17 Maatregelen in bijzondere omstandigheden (oktober 1993). Samson HD Tjeenk Willink.
- Hertoghs, M.W.J.A. en P.H.M. Rambach, Rampen op de grens, Maastricht 1997, p.552 e.v. en 579
- IPO-werkgroep, Ongewone voorvallen, Concept-notitie ongewone voorvallen Wet bodembescherming. Handreiking voor een provinciaal draaiboek, 27 november 2001
- Jans, J.H., H.G. Sevenster en H.H.B. Vedder, hoofdredactie, Europees milieurecht in Nederland, Den Haag 2000
- Jans, Jan H. European Environmental Law, Second revised edition, Groningen 2000
- Jansen, O.J.D.M.L., Het handhavingsonderzoek, diss. UvA, Nijmegen 1999
- Jong, M.A.D.W. de, H.R.B.M. Kummeling en M.C. Burkens, Het gebruik van gemeentelijke noodbevoegdheden, Zwolle 1994
- Jong, M.A.D.W. de, Orde in beweging. Openbare-ordehandhaving en de persoonlijke vrijheid, diss. UU, Deventer 2000.
- Kapteyn, P.J.G. en P. VerLoren van Themaat, redactie, Inleiding tot het recht van de Europese Gemeenschappen, vijfde druk, Deventer 1995
- Krämer, L., EC Environmental Law, fourth edition, London 2000
- Lange, A. de, Zelfregulering en zelfincriminatie in het milieustrafrecht, M&R 1998, p. 128 e.v.

- McCormick, John, Environmental Policy in the European Union, Basingstoke 2001
- Meijenveldt, H.G. von, De Europese besluitvorming over de Seveso- en Merrichtlijn, in Deketelaere, K. en L.F. Wiggers-Rust, redactie, Actualiteiten Europees milieurecht, Brugge, 1997
- Meulen, B.M.J. van der, Ordehandhaving. Actoren, instrumenten en waarborgen, diss. VU, Deventer, 1993
- Michiels, F.C.M.A., De Wet milieubeheer, derde druk, Deventer, 1998 p. 239-240
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding, Melding en opschaling, informatie en communicatie bij acute rampen, september 2001
- NIBRA, Evaluatie melasse-incident Delft, Nibra-publicatiereeks nr. 7, april 2000
- NIBRA, Beoordelingsdocument concept-draaiboek milieu-incidenten provincie Zuid-Holland, 20 juni 2002
- NovioConsult, Rapportage Financiële zekerheid, 16 maart 1998
- NovioConsult, Evaluatie ATF-calamiteit, 27 juni 2001
- Provincie Overijssel, Jaarverslag Milieuklachtentelefoon 1999, juli 2000
- Provincie Overijssel, Jaarverslag Milieuklachtentelefoon 2000, juli 2001
- Provincie Overijssel, Jaarverslag Milieupunt Overijssel 2001, juli 2002
- Provincie Overijssel, Rapportage 'Benchmark-onderzoek milieuservicepunt' (concept), februari 2001
- Provincie Zuid-Holland, Concept-draaiboek milieu-incidenten, 19 juni 2002
- Provincie Zuid-Holland, Draaiboek milieu-incidenten, 14 oktober 2002
- Rasmussen, K., The experience with the major accident reporting system from 1984 to 1993 Luxembourg 1995
- Rij, Henny van, Ongewone Voorvallen. Praktijkonderzoek naar de omgang met de ongewone voorvallenregeling in de Wet bodembescherming en de Wet milieubeheer, verslag van een stage bij de Directie Bodem van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieu, in het kader van de studie Beleidsgerichte Milieukunde aan de Katholieke Universiteit Nijmegen, juli 1995
- Schuurmans & Jordens 147a Miliewetgeving Wet milieubeheer e.a., derde druk, Deventer 1999
- Schuurmans & Jordens 147b Wet milieubeheer Overige regelgeving., vierde druk, Deventer 1999
- Schuurmans & Jordens 147-VIb Miliewetgeving Wet bodembeheer Overige regelgeving, Deventer, 1997
- Seerden, R. Publiekrechtelijke grensoverschrijdende samenwerking tussen decentrale overheden, Antwerpen, 1993
- Seerden, R. en M. Heldeweg, Comparative Environmental Law in Europe. An Introduction to Public Environmental Law in the EU Member States, Antwerpen 1996

- Seerden, René, en Janneke van Eekeren, Industriële ongevallen: (on)gelukkig geregeld?! Een beschouwing over de (collisie van) Nederlandse, Europese en internationale rechtsregels inzake het voorkomen en bestrijden van (zware) industriële ongevallen met gevolgen voor het milieu, in: Kurt Deketelaere, Michel Faure en Gaëtan Verhoosel (redactie), Grensoverschrijdende milieuproblemen: uitdagingen voor de nationale en internationale rechtsorde, 1998, p. 333-378
- Seerden, R.J.G.H., Inleiding en commentaar artikelen 17.1 t/m17.4, in Drupsteen, Th.G. et al, redactie, Wet milieubeheer, losbladig commentaar, Den Haag.
- Teesing, N., Andere milieuhygiënische wetgeving, hoofdstuk 14 van Ch. Backes, e.a., Milieurecht, vijfde druk, Deventer 2001
- Veldkamp, B.M., Implementatie van EG-milieurichtlijnen in Nederland, Deventer 1998

Richtlijnen van de Europese Gemeenschap

Richtlijn 82/501/EEG Pb. 1982, L 230 (de Post-Seveso richtlijn)

Richtlijn 96/82, Pb. 1997 L 10/13 (de Seveso II richtlijn)

Nederlandse wetgeving

- Algemene wet bestuursrecht Stb.1992, 315
- Wet Bodembescherming, Stb. 1986, 374 (Wbb)
- Wet Economische Delicten, (Wed)
- Wet van 4 februari 1994 tot wijziging van de Wet op de economische delicten, Stb. 135.
- Wet inzake de luchtverontreiniging, Stb. 1970, 580 (Wlv)
- Wet milieubeheer, Stb. 1979, 442
- Wet van 25 februari 1999 tot wijziging van de Wet milieubeheer, de Wet rampen en zware ongevallen en de Arbeidsomstandighedenwet ter uitvoering van de EEG-richtlijn betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken, Stb. 1999, 122
- Wet van 21 juni 2001 tot wijziging van de Wet milieubeheer (structuur beheer afvalstoffen, Stb. 2001, 346

Kamerstukken

- Kamerstukken II 1968/69, 9816, nr. 3, p. 22 en p. 30
- Kamerstukken II 1980/81, 16 800, B, p.6
- Kamerstukken II 1981/82, 17 367, nr. 3, p. 47 en 48
- Kamerstukken II 1983/84, 16 800, nr. 12, p. 40
- Kamerstukken II 1984/85, 16 529, nr. 10, p. 24 en nr. 11
- Kamerstukken II 1988/89, 21 246, nr. 1
- Kamerstukken II 1989/90, 21 087, nr.7
- Kamerstukken II 1989/90, 21 137, nr.20-21

- Kamerstukken II 1998/90, 21 556, nr. 3, p. 43-44
- Kamerstukken II 1997/98 25 972, nr. 3
- Kamerstukken II 1998/99, 21 109, nr. 99, p.13-14 kwartaaloverzicht omzetting EG richtlijnen
- Kamerstukken II 1998/99, 26 638, nr. 3, p. 58

Koninklijke Besluiten

- Besluit risico's zware ongevallen (Stb.1988, 432)
- Besluit risico's zware ongevallen 1999 (Stb.1999, 234)
- KB van 1 mei 2002, Stb.206

Ministeriële regeling

- Beschikking van de minister van VROM van 3 februari 1989, nr. MJZ0329055, Stcrt. 31, betreffende nadere regels met betrekking tot het rapport inzake de externe veiligheid

Circulaires

- Circulaire dd. 1 december 1966, nr. 9565, van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Volksgezondheid aan de gemeentebesturen en provinciale besturen betreffende de meldingsplicht bedrijfsstoornissen
- Circulaire van de ministers van VROM en van Binnenlandse Zaken aan de commissarissen van de Koningin, de colleges van Gedeputeerde Staten, de burgemeesters en de colleges van Burgemeester en Wethouders, Stcrt. 1991, 188, betreffende uitvoering van artikel 10, tweede lid van Richtlijn 82/501/EEG inzake zware ongevallen bij bepaalde industriële activiteiten.

Jurisprudentie

Europees Hof voor de Rechten van de Mens

- EHRM 17 december 1996, JB 1997/80 (Saunders)
- EHRM 23 april 1997, JB 1997/147, m.nt. AWH, (Mantovanelli).

Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen

- HvJ EG 20 mei 1992 in zaak C 190/90 Europese Commissie tegen Nederland, Jur. 1992, I-3265

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

- Vz ABRvS 6 september 1994, AB 1995, 175; KG 1994, 445
- ABRvS 5 juli 1994, AB 1994, 636, m. nt. FM
- Vz ABRvS 30 juni 1995, AB 1996, 62 m. nt. FM
- ABRvS 16 januari 1997, JB 1997/26 m. nt. H. Koning
- Vz. ABRvS 23 april 1997 KG 1997, 243
- Vz ABRvS 2 juli 1998, KG 1998/258
- ABRvS 29 januari 1999 JB 1999/65; AB 1999, 286 m.nt. JV
- ABRS 9 juni 2000, AB 2000, 367 m.nt. FM

- ABRvS 18 juli 2000, M&R 2000/9, 176K; AB 2001, 30 m. nt. FM
- M&R 1993/6, nr. 44, p. 369 en v. over de implementatie van de Post-Seveso richtlijn in Nederland

Centrale Raad van Beroep

- CRvB 6 maart 1997, RAwb 1997, 120 m.a. GHA.

Reeds verschenen publicaties van de Evaluatiecommissie Wet milieubeheer (ECWM)

<i>nummer in reeks</i>	<i>titel</i>	<i>datum</i>	<i>distributiecode</i>
ECWM 2001/1	Vergunning op hoofdzaken/vergunning op maat, VOH/VOM (ISBN 90-75155-27-1)	februari 2001	17830/189
ECWM 2001/2	Zorgplichtbepalingen uit de Wet milieubeheer (ISBN 90-75155-28-x)	april 2001	17831/189
ECWM 2001/3	De verruimde reikwijdte van de Wet milieubeheer (ISBN 90-75155-29-8)	mei 2001	17971/189
ECWM 2001/4	Het gemeentelijke milieubeleidsplan (ISBN 90-75155-30-1)	november 2001	17833/189
ECWM 2002/5	Overgang van de milieuvergunning (ISBN 90-75155-31-x)	februari 2002	17835/189
ECWM 2002/6	Gedogen in het milieurecht (ISBN 90-75155-32-8)	maart 2002	17836/189
ECWM 2002/7	Zorgplicht voor de handhaving van milieurecht (ISBN 90-75155-33-6)	maart 2002	17837/189
ECWM 2002/8	Natuurbescherming en de Wet milieubeheer (ISBN 90-75155-34-4)	april 2002	17838/189
ECWM 2002/9	Beheer van afvalwater (ISBN 90-75155-35-2)	mei 2002	17839/189
ECWM 2002/10	De nieuwe algemene regels ingevolge artikel 8.40 Wet milieubeheer (ISBN 90-75155-36-0)	juni 2002	17840/189
ECWM 2002/11	Vervolgonderzoek vergunning op hoofdzaken/vergunning op maat, VOH/VOM (ISBN 90-75155-37-9)	juni 2002	17841/189
ECWM 2002/12	Experimenten binnen de inrichting en de relatie tot de milieuvergunning (ISBN 90-75155-38-7)	december 2002	17843/189
ECWM 2003/13	Provinciale omgevingsplanning (ISBN 90-75155-39-5)	januari 2003	17844/189

ISBN 90-75155-40-9

Dit is een publicatie van de Evaluatiecommissie Wet milieubeheer (ECWM).
ECWM rapporten zijn te vinden op www.ecwm.nl of te bestellen bij:
Distributiecentrum ministerie van VROM, Postbus 2727, 3430 GC Nieuwegein
[e-mail vrom@dm.wegener.nl](mailto:vrom@dm.wegener.nl), telefoon 0900 8052, fax 0900 201 8052 (€ 0,20 per minuut)
onder vermelding van onderstaande distributiecode en een duidelijk afleveringsadres.
Een volledig overzicht van de ECWM publicaties is achterin deze publicatie opgenomen.

VROM 17845/189