

Vergaderjaar 2010–2011

32 445

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

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 17 december 2010

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer over haar bevindingen inzake bovenvermeld wetsvoorstel.

1. Algemeen

De leden van de VVD-fractie hebben met interesse kennis genomen van het wetsvoorstel. Zij ondersteunen het doel van de wetswijziging om lastendruk voor zowel bedrijven als overheden te verlagen en de huidige praktijk te legaliseren.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Een vermindering van de administratieve lasten voor ondernemers en overheden, zonder dat dit nadelige milieugevolgen heeft, kan zoals gebruikelijk op de steun van de leden van de CDA-fractie rekenen. Wel vragen deze leden zich ernstig af of de mogelijkheden voor vereenvoudiging van regelgeving volledig zijn benut. Een hoge inzet is in hun ogen nodig om uit de regelcrisis waarin ons land verkeert te komen. Deze leden verzoeken de regering uiteen te zetten welke uitbreidingen van het voorstel nog mogelijk zouden zijn, deze zaken in het voorstel te verwerken en indien dat op onderdelen niet gebeurt te beargumenteren waarom hiervoor niet gekozen wordt.

De leden van de SP-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. Het ligt voor de hand dat gekeken wordt naar een meldingsregime dat recht doet aan bescherming van het milieu maar ook werkbaar blijft voor bedrijven en burgers. De leden van de SP-fractie zijn er dan ook voor om alle overbodige regels op te heffen. Zij zijn in dat licht dan ook geen voorstander van willekeur en concurrentie tussen bevoegde gezagen op milieuregelgeving en lastendruk.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel.

Ik ben verheugd te constateren dat de genoemde fracties de aan het wetsvoorstel ten grondslag liggende ideeën ondersteunen. De mogelijkheden voor vereenvoudiging van regelgeving zijn naar de mening van de regering volledig benut. Van overbodige regels is dan ook geen sprake. Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven is de strekking van de melding om het bevoegd gezag te informeren:

1. zodat het actie kan ondernemen ter beperking van de nadelige gevolgen voor het milieu, waaronder informeren en waarschuwen van omwonenden;
2. zodat het actie kan ondernemen ter voorkoming van herhaling. Bij kleine incidenten zal het eerste doel – beperking nadelige gevolgen – nauwelijks aan de orde zijn. Het tweede doel – zoveel mogelijk proberen herhaling te voorkomen – blijft echter van belang. Bij dergelijke kleine incidenten hoort een periodieke melding of registratie tot de mogelijkheden.

Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven is overwogen om de niet ernstige incidenten niet langer te beschouwen als ongewoon voorval. Dit zou echter tot grote onduidelijkheden leiden en het risico dat ongewone voorvallen ten onrechte niet worden gemeld. Bij ongewone voorvallen kan het immers gaan om zaken als brand, ontploffing, lekkage, stuk trekken van een leiding, menselijke fouten. Wat bij een raffinaderij wordt beschouwd als een klein incident kan bij een snackbar worden beschouwd als een ernstig geval. Bovendien zullen in eerste instantie de gevolgen van een incident veelal nog niet duidelijk zijn, zodat men aanvankelijk kan denken dat het een klein incident is dat niet gemeld hoeft te worden, terwijl vervolgens blijkt dat de gevolgen veel erger zijn dan aanvankelijk voorzien. In zo'n geval zou dan ten onrechte veel te laat kunnen worden gemeld.

2. Inhoud wetsvoorstel

De leden van de VVD-fractie constateren dat deze wetswijziging de mogelijkheid zal bieden om via een vergunning of een maatwerkvoorschrift apart maatwerk te verzorgen voor instellingen die nu ieder incident, ook incidenten die geen enkele gevolgen hebben voor het milieu buiten de instelling, moeten melden. Zij vragen hoe deze vergunningverlening in zijn werk zal gaan en hoe dit maatwerk in de praktijk vorm zal krijgen? Zal het in overleg gebeuren met de instellingen waarvoor het maatwerk wordt gemaakt? Tevens vragen de leden zich af hoe conflicten over vergunningverlening in deze beslecht zullen worden.

De vergunningverlening en maatwerk zal niet anders verlopen dan bij andere vergunningsvoorschriften of dan bij andere maatwerkvoorschriften. In de praktijk vindt er voorafgaand aan de vergunningaanvraag een vooroverleg plaats. In dat kader zullen mogelijke ongewone voorvallen aan de orde komen en daarmee ook de eventuele mogelijkheid van een periodieke melding of registratie van ongewone voorvallen. Een andere mogelijkheid is dat de optie van een periodieke melding of registratie aan de orde komt in het kader van het toezicht of de handhaving, naar aanleiding van een melding of door een bedrijf wordt aangekaart bij het bevoegd gezag (verzoek tot wijziging van de vergunning). Het opnemen van de periodieke melding of registratie kan worden opgenomen in een nieuwe vergunning, bij een periodieke actualisering of tussentijds op verzoek van het bedrijf dan wel ambts-halve. Voor het maatwerkvoorschrift geldt min of meer hetzelfde. Het betreffende voorschrift kan dan aan de orde komen naar aanleiding van de melding van de activiteit bij het bevoegd gezag, in het kader van toezicht of handhaving of naar aanleiding van de melding van een ongewoon voorval. Het maatwerk zal in overleg gaan met het betreffende bedrijf waarvoor het is bedoeld. Conflicten tussen bevoegd gezag en

bedrijf zullen niet anders lopen dan bij andere conflicten over de vergunning dan wel over maatwerk. Het is niet aannemelijk dat een bevoegd gezag een periodieke melding of registratie zal voorschrijven tegen de zin van een bedrijf. Wel is denkbaar dat een bedrijf een periodieke melding of registratie wil, terwijl het bevoegd gezag daar niet aan wil meewerken. In zo'n geval heeft het bedrijf rechtsbeschermingsmogelijkheden. Dit betekent dat de weigering van het bevoegd gezag om de vergunning aan te passen kan worden voorgelegd aan de rechter. De leden van de CDA-fractie merken op dat er een nationale kop zit op de Europese meldingsplichten. De memorie van toelichting vermeldt dat dit wenselijk is met het oog op een goede handhaving en vanuit preventief oogpunt. Deze uitleg komt deze leden te summier voor. Zij verzoeken de regering dan ook helder en uitgesplitst naar soorten verplichtingen en categorieën uiteen te zetten waar verder wordt gegaan dan de Europese regelgeving voorschrijft, voorzien van een argumentatie hiervoor. De leden van de CDA-fractie brengen in herinnering dat het uitgangspunt van het regeringsbeleid dat niet wordt afgeweken van Europese verplichtingen slechts ruimte biedt voor uitzonderlijke, overtuigend gemotiveerde afwijkingen. Zij verzoeken de regering derhalve de nationale koppen in hoofdstuk 17 van de Wet milieubeheer door middel van dit voorstel te verwijderen en indien dat op onderdelen niet gebeurt te beargumenteren waarom hiervoor niet gekozen wordt.

De Seveso-richtlijn verplicht om zware ongevallen zo spoedig mogelijk te melden.

Bij zware ongevallen gaat het om gebeurtenissen waardoor ernstig gevaar voor de gezondheid van de mens of voor het milieu ontstaat en waarbij één of meer gevaarlijke stoffen betrokken zijn. De reikwijdte is dus beperkt tot ernstige gevaren, terwijl ook gevaarlijke stoffen in het geding moeten zijn. Een brand in een fabriek waarbij ernstig gevaar ontstaat voor de mens of het milieu, doch waarbij geen gevaarlijke stoffen in het geding zijn, valt dus niet onder de Seveso-richtlijn.

De IPPC-richtlijn verplicht tot een melding van ongevallen die het milieu significant beïnvloeden. Onder de reikwijdte van de richtlijn vallen bepaalde industriële activiteiten. Als het dus niet gaat om significante gevolgen of wel om significante gevolgen, maar niet om industriële installaties, is de richtlijn dus niet van toepassing. De richtlijn geldt dus bijvoorbeeld niet bij een brand in een bakkerij of zweminrichting. Er zijn derhalve tal van incidenten mogelijk met al dan niet ernstige gevolgen die niet onder een van beide genoemde richtlijnen vallen. Gelet op de onder het kopje algemeen aangegeven strekking van de melding, te weten beperking van de nadelige gevolgen voor het milieu, het informeren en waarschuwen van omwonenden, het voorkomen van herhaling, hecht de regering eraan de melding van ongewone voorvallen niet te beperken tot de reikwijdte van de genoemde richtlijnen. Dit wordt beschouwd als nationaal beleid. Zonder de verplichting in de wet om ongewone voorvallen te melden, zou naar verwachting overigens een verschuiving plaatsvinden naar vergunningsvoorschriften. Het bevoegd gezag kan immers aan de omgevingsvergunning voorschriften verbinden ter bescherming van het milieu. Dit zou ook het melden van ongewone voorvallen kunnen zijn. Het beperken in de wet tot Seveso-bedrijven en IPPC-bedrijven zou dan leiden tot meer administratieve en bestuurlijke lasten.

De leden van de CDA-fractie hechten aan bondige en heldere wetgeving, die door zijn eenvoud goed te hanteren is voor zowel burgers als voor het bevoegd gezag. De meldingsplicht voor ongewone voorvallen, een eenvoudige maar door jurisprudentie uitgedijde verplichting, wordt nu om begrijpelijke redenen aangepast, wat de steun van de leden van de CDA-fractie heeft. Deze aanpassing lijkt echter en passant tot ernstige

complicering van de wetgeving te leiden. Er worden immers verschillende soorten uitzonderingsmogelijkheden voorgesteld, voor vergunningplichtige inrichtingen enerzijds, en voor niet-vergunningplichtige inrichtingen anderzijds. Voor de eerste categorie kunnen bij elke afzonderlijke vergunning uitzonderingsbepalingen worden vastgesteld. Voor de tweede categorie kunnen ook uitzonderingen van de meldingsplicht worden toegestaan. Op grond waarvan en hoe dat laatste mogelijk is, blijkt echter onvoldoende uit de memorie van toelichting, aangezien de noodzakelijke aanpassing van het Activiteitenbesluit en de bijbehorende handreiking nog niet beschikbaar zijn. De leden van de CDA-fractie hopen dat de regering deze zorg kan wegnemen. Kan de regering tot slot uiteenzetten waarom niet gekozen is voor een algemene uitzondering, zoals het uitzonderen van niet-ernstige voorvallen? Zo'n algemene bepaling kan door jurisprudentie immers langzaam ingevuld worden, zonder dat er meteen handleidingen en circulaires nodig zijn.

In het Activiteitenbesluit wordt de mogelijkheid voor het bevoegd gezag opgenomen om een maatwerkvoorschrift ten aanzien van de melding te kunnen stellen. Deze maatwerkmogelijkheid is vergelijkbaar met andere maatwerkmogelijkheden die thans al zijn opgenomen in het Activiteitenbesluit. Het ligt in de bedoeling met de formulering aan te sluiten bij de tekst van het voorgestelde artikel 17.2, tweede lid, van de Wet milieubeheer. Dus een formulering als: het bevoegd gezag kan ten aanzien van ongewone voorvallen waarvan de nadelige gevolgen voor het milieu niet significant zijn, bepalen dat bij maatwerkvoorschrift wordt bepaald dat een melding wordt geregistreerd of binnen een bepaalde termijn wordt gemeld.

In artikel 1.9 van het Activiteitenbesluit is bepaald dat van maatwerkvoorschriften kennis wordt gegeven in één of meer dagbladen, nieuwsbladen of huis-aan-huisbladen. Deze bepaling zal ook gaan gelden voor het maatwerkvoorschrift waarbij wordt afgeweken van de zo spoedig mogelijke melding. Overigens zal het maatwerkvoorschrift in de praktijk alleen relevant zijn voor een beperkt aantal activiteiten; hierbij kan worden gedacht aan de metaalbranche en aan rioolwaterzuiveringsinrichtingen. Bij de meeste activiteiten die onder het Activiteitenbesluit vallen, komen ongewone voorvallen dermate weinig voor, dat het niet zinvol is om ter zake een maatwerkvoorschrift op te nemen.

Er is niet gekozen voor een algemene uitzondering van niet-ernstige voorvallen omdat dit tot grote onduidelijkheden zou leiden met het risico dat ongewone voorvallen ten onrechte niet zouden worden gemeld. Dit zou bijvoorbeeld het geval kunnen zijn indien in eerste instantie de gevolgen van een incident nog niet duidelijk zijn. Bovendien is het uit preventief oogpunt voor het bevoegd gezag ook van belang om kleine incidenten te kennen. Vele kleine lekkages of dagelijkse morsingen zonder dat er een vloeistofdichte vloer aanwezig is, kunnen immers grote gevolgen hebben.

De leden van de SP-fractie vragen zich af of de regering onderkent dat centrale regels over wat nog wel en wat niet meer gemeld hoeft te worden de eenduidigheid van wet en regelgeving in Nederland ten goede komt. Onderkent zij ook dat de willekeur die onderlinge verschillen tussen gemeenten en provincies die nu al in de wetgeving besloten liggen tot veel onbegrip leiden bij burgers en bedrijven. Zeker voor die bedrijven die in verschillende gemeenten en provincies vestigingen hebben. Zo ja, waarom kiest de regering er dan toch in dit wijzigingsvoorstel voor om die centrale regie niet te pakken?

Het vaststellen van meldingsplicht en het moment van melding wordt neergelegd bij het bevoegd gezag. Dit geeft het bevoegd gezag een grote verantwoordelijkheid voor de bescherming van volksgezondheid, natuur en milieu. Aan de andere kant is het voor het bevoegd gezag ook een

mogelijkheid om zich te profileren als ideale vestigingsplaats door te concurreren op lage administratieve lasten en minder aandacht te hebben voor de invloed van het bedrijf op volksgezondheid, natuur en milieu. De leden van de SP-fractie horen graag van de regering op welke wijze er in voorzien wordt om dit te voorkomen. Hoe en hoe vaak vindt er tweedelijns controle hierop plaats?

De voor- en nadelen van centrale regels zijn bij de totstandkoming van het voorstel afgewogen. Door het grote aantal uiteenlopende ongewone voorvallen dat kan plaatsvinden, wordt een centrale regeling niet goed mogelijk geacht. In de werkgroep die het voorstel heeft voorbereid en waarin bevoegde gezagsinstanties en bedrijfsleven waren vertegenwoordigd, werden de voordelen van maatwerk unaniem groter geacht dan de nadelen. De nadelen – kans op willekeur en verschillende invullingen door het bevoegd gezag – zullen zo veel mogelijk worden beperkt door een handreiking. De oplossing die wordt voorgesteld, sluit bovendien ook aan bij vergelijkbare bepalingen ten aanzien van meldingen en registraties in vergunningen en in het Activiteitenbesluit. Voor minder aandacht voor de invloed van het bedrijf op volksgezondheid, natuur en milieu hoeft niet te worden gevreesd. De registratie of periodieke melding wordt immers alleen mogelijk gemaakt ingeval van niet significante gevolgen voor het milieu. Tegen de vergunning en het maatwerkvoorschrift staan verder rechtsbeschermingsmogelijkheden voor derden open. Tweedelijns toezicht vindt plaats door de VROM-inspectie. Bij kleinere bedrijven vindt dit voornamelijk plaats in geval van klachten. Bij grotere bedrijven vindt dit meer stelselmatig plaats.

3. Administratieve en bestuurlijke lasten

Bij het door de regering afwijzen van het tweede voorstel voor centrale deregulering van de DCMR vragen de leden van de CDA-fractie aan de regering of zij werkelijk geen mogelijkheid ziet om in overleg met deskundigen van DCMR op Rijksniveau enkele categorieën aan te wijzen voor uitzondering. Dit zou naar de indruk van deze leden immers kunnen voorkomen dat gemeenten zich bij tienduizenden vergunningen steeds moeten afvragen, op basis van een handreiking, of er uitzonderingsbepalingen in de vergunning kunnen worden opgenomen.

Het aanwijzen van categorieën die in aanmerking komen voor een periodieke melding of registratie, hangt nauw samen met de aard van het bedrijf, de productieprocessen, in relatie tot de gevoeligheid van de locatie waar het bedrijf gevestigd is en dergelijke, zodat er sprake dient te zijn van maatwerk. Op rijksniveau is dit niet goed te overzien; bovendien zou het tot wel heel gedetailleerde regelgeving leiden. Van tienduizenden vergunningen waar dit zou kunnen spelen is echter zeker geen sprake. Eerder valt te denken aan enkele honderden. Bij bedrijven waar zelden of nooit een incident plaatsvindt, is maatwerk immers niet aan de orde.

4. Commentaren op het wijzigingsvoorstel

De leden van de CDA-fractie lezen op pagina 7 van de memorie van toelichting dat de mogelijkheid dat bepaalde ongewone voorvallen in het geheel niet gemeld hoeven worden is geschrapt na opmerkingen van het Openbaar Ministerie en de Stichting Natuur en Milieu. Hoe zag deze mogelijkheid eruit en waarom is deze geschrapt?

Kan de regering uiteenzetten of zij andere, meer eenvoudige wettelijke mogelijkheden ziet om de meldingsplicht tot een vergelijkbare omvang of nog verder terug te schroeven? De gemeente Groningen vraagt in dezelfde richting. Heeft de regering overleg gehad met kleine gemeenten

over de vraag hoe zij hierin staan? Zo nee, is de regering bereid dat alsnog met hen op te nemen?

De mogelijkheid om geheel af te zien van een melding was qua formulering vergelijkbaar met de bepaling dat het bevoegd gezag kan volstaan met een registratie dan wel periodieke melding. Die mogelijkheid was dus alleen opgenomen voor ongewone voorvallen met niet significante gevolgen voor het milieu.

Het voorstel van de gemeente Groningen om tot een duidelijke definitie te komen wanneer wel en wanneer niet gemeld hoeft te worden, houdt in dat er een duidelijke definitie zou moeten komen van het begrip ongewoon voorval dan wel dat wordt bepaald hoeveel verontreiniging nog is toegestaan zonder melding.

Een sluitende definitie wordt niet mogelijk en ook niet wenselijk geacht, omdat niet alle denkbare ongevallen zijn te voorzien. Het afzien van een melding wordt verder niet wenselijk geacht uit een oogpunt van preventie. Meer eenvoudige wettelijke mogelijkheden worden derhalve thans vooralsnog niet mogelijk geacht.

De gemeentelijke overheid was vertegenwoordigd in de werkgroep die het wetsvoorstel heeft voorbereid. Voorts is het voorstel voorgelegd aan de VNG. Met de kleine gemeenten is geen afzonderlijk overleg geweest. Het is gebruikelijk dat dit via de VNG loopt. Via de VNG zijn de kleine gemeenten in voldoende mate betrokken.

De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
J. J. Atsma