

Voorvallen onder de Wet milieubeheer (oud) en de Omgevingswet: ongewoon, maar ook (significant) nadelig?

Annotatie bij Rechtbank Noord-Nederland 7 april

2025, ECLI:NL:RBNNE:2025:1268

mr. J. Donze¹

Een zuivelbereider is door de rechtbank Noord-Nederland veroordeeld tot een geldboete van € 12.500 voor het nalaten van het melden van de wijziging van de werking van een inrichting, het meermalen lozen van vervuild bedrijfsafvalwater en het niet tijdig melden van twee ongewone voorvallen. Deze annotatie bevat een kritische beschouwing van de bewijsoverwegingen in het vonnis ten aanzien van de meldplicht ongewone voorvallen ex artikel 17.2 (oud) Wet milieubeheer. Ook wordt ingegaan op de wijziging van de wettelijke definitie voor ongewone voorvallen onder de Omgevingswet.

1. Inleiding

In 2021 neemt een zuivelbereider uit Coevorden een nieuwe productielijn voor roomverwerking in bedrijf. Dit proces verloopt niet vlekkeloos. De verandering van de werking van de inrichting wordt niet tijdig gemeld bij het bevoegd gezag en bij het lozen van bedrijfsafvalwater worden meermaals de voor het bedrijf geldende grenswaarden overschreden.²

Ook blijkt dat zich twee calamiteiten bij het gebruik van de nieuwe productielijn hebben voorgedaan. Op 11 oktober 2021 is door een bedieningsfout 8 m³ room naar de afvalwaterzuiveringsinstallatie gepompt. Op 7 december 2021 komt, door een defecte pomp, 12 tot 15 m³ room in de afvalwaterzuiveringsinstallatie terecht. Een deel daarvan stroomt (vermengd met water) op het naastgelegen land. Deze incidenten zijn niet als ongewoon voorval bij het bevoegd gezag gemeld. Op 23 december 2021 zijn deze meldingen op verzoek van de toezichthouder alsnog gedaan.

De economische politierechter oordeelt dat het bedrijf bedoelde voorvallen opzettelijk in strijd met artikel 17.2 lid 1 (oud) Wet milieubeheer (hierna: 'Wm') niet zo spoedig mogelijk heeft gemeld bij het bevoegd gezag. In deze annotatie beschouw ik de bewijsoverwegingen die aan dit oordeel ten grondslag liggen kritisch. Naar mijn mening is onvoldoende aan-

dacht besteed aan de vraag of de ongewone voorvallen ook (dreigende) nadelige gevolgen voor het milieu hebben gehad.

2. Meldplicht ongewone voorvallen

Niet iedere calamiteit binnen een inrichting behoeft als ongewoon voorval te worden gemeld. Ingevolge de artikelen 17.1 en 17.2 (oud) Wm ontstaat de meldplicht zodra sprake is van een "ongewoon voorval (...) waardoor nadelige gevolgen voor het milieu zijn ontstaan of dreigen te ontstaan."³

2.1. Vaststelling (dreigende) nadelige gevolgen

Uit zowel bestuursrechtelijke als strafrechtelijke jurisprudentie is af te leiden dat de (dreiging van) nadelige gevolgen voor het milieu een concrete en feitelijke vaststelling vereist.

Volgens de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State kon het nadeel bijvoorbeeld toereikend worden vastgesteld aan de hand van een rapportage over de feitelijk aangetroffen concentratie van bepaalde schadelijke stoffen die rechtstreeks verband hielden met het ongewone voorval.⁴ Later

1. Jessie Donze is advocaat bij Sjöcrona Van Stigt Advocaten te Rotterdam.

2. Het gaat dan om de emissiegrenswaarden voor Biochemisch zuurstofverbruik (BZV), Chemisch zuurstofverbruik (CZV), fosfor (P), stikstof (N) en onopgeloste bestanddelen.

3. Een ongewoon voorval is volgens vaste rechtspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State "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 als ongelukken en calamiteiten." Het bestanddeel "milieu" uit art. 17.1 (oud) Wm vindt begrenzing in het begrip "inrichting". Gevolgen binnen de inrichting, veroorzaakt door de inrichting, vinden geen bescherming in de Wet milieubeheer. Zie bijv. ABRvS 12 december 2001, ECLI:NL:RVS:2001:BM1334 (M en R 2002, 89), r.o. 2.6.1 en ABRvS 12 juli 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AY3734, r.o. 2.3.2.

4. ABRvS 2 juni 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AP0349, r.o. 2.7.2.

voegde de Afdeling hieraan toe dat enkel een verwijzing naar het veiligheidsinformatieblad met algemene informatie over de stof onvoldoende was om de nadelige gevolgen te onderbouwen.⁵

In het strafrecht worden dezelfde eisen aan het bewijs gesteld. In een zaak tegen een bedrijf alwaar zich driemaal een ongewoon voorval had voorgedaan waarbij een (damp)mengsel van bitumen, su-perflux en IPP was vrijgekomen, sprak het gerechtshof Leeuwarden vrij. De enkele vaststelling dat dit mengsel was vrijgekomen bood volgens het hof op zichzelf geen basis voor de conclusie dat daardoor schade voor het milieu was of dreigde te ontstaan.⁶ De rechtbank Limburg kwam in een zaak waarin schadelijke dampen van perazijnzuur 5% via een open raam naar buiten waren geëmitteerd eveneens tot vrijspraak, nu niet feitelijk kon worden vastgesteld in welke mate of concentratie die schadelijke dampen buiten de inrichting waren gekomen.⁷

Deze rechtspraak toont dat het enkele feit dat een bepaalde stof in theorie schadelijk kan zijn voor het milieu niet voldoende is om van (dreigende) nadelige gevolgen te kunnen spreken. Het moet feitelijk kunnen worden vastgesteld dat dit (dreigende) nadeel zich als rechtstreeks gevolg van het ongewone voorval in de concrete situatie heeft voorgedaan.

2.2. Inherente bewijsproblematiek

In bredere context illustreert het voorgaande dat de redactie van artikel 17.2 (oud) Wm inherent tot enige bewijsproblematiek kan leiden. Juist omdat het ongewone voorval niet terstond wordt gemeld, is het tegen de tijd dat het bevoegd gezag bekend raakt met het voorval soms niet meer mogelijk om de omvang van de gevolgen achteraf vast te stellen. Immers, de initiële milieueffecten kunnen door verloop van tijd of beïnvloeding van externe factoren al zijn gewijzigd.

Dit leidt tot een juridische *Catch-22* situatie: enerzijds is een feitelijke vaststelling van het (dreigende) nadeel vereist, anderzijds verhindert het tijdsverloop als gevolg van het niet onverwijd melden dat deze vaststelling nog deugdelijk kan plaatsvinden. Hierdoor kan een bewijsvacuüm ontstaan dat achteraf maar moeilijk te vullen is.

2.3. Het (dreigende) nadeel voor het milieu in de onderhavige zaak

In het licht van deze bewijsproblematiek rijst de vraag hoe in de onderhavige zaak is omgegaan met het vaststellen van het (dreigende) nadeel. Het vonnis van de rechtbank Noord-Nederland biedt op dit punt helaas niet veel duidelijkheid.

De incidenten die op 11 oktober en 7 december 2021 hebben plaatsgevonden zijn onmiskenbaar gebeurtenissen die afwijken van het normale bedrijfsprocesverloop met gevolgen buiten de inrichting. Het lijkt erop dat de economische politierechter het ervoor heeft gehouden dat hiermee bewijstechnisch is voldaan aan de kwalificatie *ongewoon voorval als bedoeld in artikel 17.1 (oud) Wm*.⁸

Niettemin vraag ik mij af of uit de bewijsvoering kan volgen dat die gevolgen ook (*dreigend*) *nadelig* waren.⁹ Weliswaar is vastgesteld dat de op grond van de voor het bedrijf geldende grenswaarden voor het lozen van bedrijfsafval meermaals in de periode van 11 oktober tot 9 december 2021 zijn overschreden, maar tegelijkertijd volgt uit de bewijsmiddelen dat deze (voor het milieu nadelige) overschrijdingen nagenoeg het gehele jaar structureel zouden hebben plaatsgevonden. In zoverre blijkt niet ondubbelzinnig dat de overschrijdingen in die periode het rechtstreekse gevolg van de twee ongewone voorvallen zijn geweest. Dit roept vervolgens de vraag op of adequate vaststelling van het (dreigende) nadeel tegen de tijd dat de voorvallen omstreeks 23 december 2021 aan het licht kwamen überhaupt nog wel mogelijk was.

Het blijft in het vonnis in het midden of door de ongewone voorvallen ook daadwerkelijk nadelige gevolgen voor het milieu zijn of dreigden te ontstaan. Gezien de eerder geschetste bewijsproblematiek zou het zinvol zijn geweest als de economische politierechter meer inzicht had gegeven in de overwegingen die ten grondslag liggen aan het (impliciete) oordeel dat hiervan sprake was.

3. Ongewone voorvallen volgens de Omgevingswet

Op 1 januari 2024 is de nieuwe Omgevingswet in werking getreden.¹⁰ De meldplicht ongewone voorvallen is ondergebracht in het Besluit activiteiten leef-omgeving. Blijkens de bijlage bij artikel 1.1 van de Omgevingswet wordt een ongewoon voorval thans gedefinieerd als een "*gebeurtenis, ongeacht de oorzaak*

5. ABRvS 12 juli 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AY3734, r.o. 2.3.3.
6. Gerechtshof Leeuwarden 6 maart 2009, ECLI:NL:GHLEE:2009:BH5086.
7. Rechtbank Limburg 3 december 2015, ECLI:NL:RBLIM:2015:10085.
8. Uit het vonnis volgt dat niet is betwist dat zich op zowel 11 oktober 2021 als 7 december 2021 een ongewoon voorval als bedoeld in art. 17.1 (oud) Wm heeft voorgedaan in het bedrijf van de verdachte rechtspersoon.

9. Vgl. Rechtbank Rotterdam 14 december 2009, ECLI:NL:RBROT:2009:BK6583. De rechtbank overwoog dat de enkele omstandigheid dat een afvalwaterzuiveringsinstallatie niet goed functioneerde niet voldoende was om van daadwerkelijk dreigende nadelige gevolgen te spreken. Dit werd slechts anders op het moment dat sprake was van slibuitspoeling uit de nabezinktank waardoor vervuiling van het oppervlaktewater dreigde.
10. *Sib.* 2023, 89, *Sib.* 2023, 113, *Sib.* 2023, 320 en *Sib.* 2023, 470.

daarvan, die afwijkt van het normale verloop van een activiteit, zoals een storing, ongeluk, calamiteit, waardoor significante nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving ontstaan of dreigen te ontstaan.”

Met deze aangepaste definitie is de ondergrens voor de meldplicht van ongewone voorvallen verschoven: pas in het geval dat de (dreigende) nadelige gevolgen *significant* zijn moet worden gemeld. Wat de wetgever hieronder precies verstaat, is niet geheel duidelijk. Dit zal zich in de rechtspraak moeten uitkristalliseren. Uit de Nota van Toelichting bij het Besluit activiteiten leefomgeving blijkt in ieder geval expliciet dat de wetgever met de huidige begripsomschrijving heeft beoogd de administratieve lasten als gevolg van de strikter geformuleerde meldplicht van 17.2 (oud) Wm te beperken, hetgeen voor bedrijven een welkome ontwikkeling is.¹¹

Een oplossing voor de hiervoor omschreven bewijsproblematiek lijkt de herformulering evenwel niet te bieden. De toevoeging van het kwalificerende begrip *significant* zou de bewijslast zelfs kunnen verzwaren, aangezien nu ook discussie kan ontstaan over de vereiste *ernst* van de nadelige gevolgen.

4. Conclusie

De rechtbank Noord-Nederland is in het besproken vonnis naar mijn mening te gemakkelijk voorbijgegaan aan de beoordeling of daadwerkelijk en concreet sprake was van (dreigende) nadelige milieugevolgen. Hiermee is een centraal onderdeel van de bewijsvraag naar het bestaan van een verplichting voor de zuivelverwerker om de voorvallen te melden onderbelicht gebleven.

Met deze bijdrage heb ik beoogd te illustreren dat de meldplicht van artikel 17.2 (oud) Wm in voorkomende gevallen tot inherente bewijsproblematiek leidt. Dit zal onder de nieuwe Omgevingswet, met een verhoogde bewijslast door toevoeging van het bestanddeel *significant*, naar verwachting alleen maar complexer worden. Deze ontwikkeling schept voor de verdediging kansen voor toekomstige verweren in milieustrafzaken. De rechtspraak zal de komende jaren moeten uitwijzen of aan de nieuwe wettelijke definitie een praktische invulling kan worden gegeven, zonder dat de effectiviteit van de meldplicht als milieuhandvingsinstrument verloren gaat.

11. Stb. 2018, 293, p. 553: "De definitie in de Omgevingswet beperkt ongewone voorvallen tot afwijkende gebeurtenissen die significante nadelige gevolgen voor de leefomgeving kunnen hebben. In navolging daarvan verplicht de regeling in dit besluit er niet toe om het bevoegd gezag te informeren over gebeurtenissen die afwijken van het normale verloop van een

activiteit maar die geen significante nadelige gevolgen voor de leefomgeving hebben. (...) Het beperken van de informatieverplichting tot gebeurtenissen waarbij sprake is van significante nadelige gevolgen voor de leefomgeving brengt een beperking van administratieve lasten met zich mee."