

Vergaderjaar 2007–2008

30 920

Wijziging van de Wet milieubeheer in verband met de implementatie van richtlijn nr. 2004/35/EG (milieuaansprakelijkheid)

E

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 25 maart 2008

Algemeen

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het nader voorlopig verslag van de Vaste Commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu/Wonen, Wijken en Integratie.

Is de motie Jurgens van toepassing op het amendement Samsom?

De commissie heeft vragen bij mijn opmerking dat de voorgestelde uitwerking van het amendement van de heer Samsom door middel van een algemene maatregel van bestuur (amvb) niet in strijd zou zijn met de motie Jurgens. In de memorie van antwoord gaf ik al aan dat de met het amendement verschaftte algemene delegatiegrondslag geen ruimte biedt om van de wet af te wijken, of deze te doorkruisen of buiten werking te stellen, maar enkel om aan de toepassing van de toekomstige titel 17.2 van de Wet milieubeheer een ruimer bereik te geven dan de activiteiten, genoemd in bijlage III bij de richtlijn. Die stellingname heeft Uw commissie kennelijk niet overtuigd. Ik zal mijn stelling daarom nader toelichten.

De richtlijn milieuaansprakelijkheid wordt bij wet in formele zin (dus in een normaal constitutioneel proces) geïmplementeerd. *In casu* is dus geen sprake van implementatie van een richtlijn bij amvb, om langs die kortere weg ervoor zorg te dragen dat deze richtlijn tijdig zou worden geïmplementeerd. Integendeel, gekozen is voor «de koninklijke weg» van een wet in formele zin, waarbij tevens ruim gelegenheid is geboden aan de bij de uitvoering van de wet betrokken andere overheden, het bedrijfsleven en de milieubeweging om over het concept-wetsvoorstel mee te denken.

Het amendement met stuknummer 17 (Samsom) biedt uitdrukkelijk niet de mogelijkheid om van de toekomstige titel 17.2 van de Wet milieubeheer af te wijken. Er is dus geen sprake van afwijkende delegatie. Het amendement biedt evenmin de mogelijkheid om bepalingen uit deze titel buiten werking te stellen. Ook maakt het amendement het niet mogelijk om het wetsvoorstel te doorkruisen. Het amendement biedt slechts de

mogelijkheid om bij amvb de reikwijdte van het risicoaansprakelijkheidsregiem te verruimen tot andere dan de in de bijlage III bij de richtlijn genoemde activiteiten.

Gekozen is voor deze open geformuleerde uitbreidingsmogelijkheid, omdat tijdens de behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer, noch bij de indiener van het amendement, noch bij de Tweede Kamer, noch bij mij zelf al duidelijk omlinjende gedachten waren omtrent de precieze omvang van een wenselijke uitbreiding van het regiem van risicoaansprakelijkheid. Daarover is slechts tentatief van gedachten gewisseld met de Tweede Kamer. Om de discussie open te houden, maar de behandeling van het wetsvoorstel, gelet op de inmiddels verstreken implementatiedatum niet te vertragen, is gekozen voor deze ruime delegatiemogelijkheid («andere aangewezen activiteiten»). Na onderzoek naar de verschillende opties voor een mogelijke invulling van de amvb kan daarover een beleidsbeslissing worden genomen. Hierbij worden het parlement en anderen, waaronder het bedrijfsleven en de milieubeweging, betrokken (via voorhang en voorpublicatie van de ontwerp-amvb).

Overigens laat de verwoording in het amendement onverlet de mogelijkheid dat bij verkenning van de wenselijke invulling van de amvb in nader overleg met beide Kamers er alsnog voor wordt gekozen om af te zien van een uitbreiding. Ook kan naar aanleiding van die verkenning worden gekozen voor een zodanig geringe uitbreiding van het aantal activiteiten, dat deze in de tekst van Wet milieubeheer zelf kan worden opgenomen.

Naar mijn mening is in dit geval dus sprake van een andere situatie dan waarover Uw Kamer naar aanleiding van de motie Jurgens op 15 mei 2007 met mijn collega's van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie heeft gediscussieerd. In dit geval wordt niet uit een oogpunt van vlotte implementatie delegatie van wetgeving voorgesteld. Integendeel, deze mogelijkheid voor nadere regelgeving bij amvb is tijdens de behandeling van het wetsvoorstel door de Tweede Kamer zelf ingebracht en na enige discussie aanvaard door (een meerderheid in) de Tweede Kamer. Bovendien biedt deze amvb – ik herhaal het nog eens – geen mogelijkheid om de inhoud van de wet te wijzigen (deze te doorkruisen, er vanaf te wijken of deze buiten werking te stellen) maar alleen om het bereik van de wet te verruimen.

Ook verschaft dit amendement de regering geen «carte blanche» om de reikwijdte van het aansprakelijkheidsregiem naar (eigen) believen te verruimen. Zoals de indiener van het amendement al aangaf was het niet zijn bedoeling alle amvb-activiteiten (uit het Activiteitenbesluit) onder de risicoaansprakelijkheid van het wetsvoorstel te brengen. En zoals ik in de memorie van antwoord aangaf ligt het in de rede om het regiem van risicoaansprakelijkheid uit te breiden naar de meest risicovolle bedrijven en de meest vervuilende bedrijven.

De tekst van het amendement is weliswaar open, maar de strekking ervan is, gelet op de toelichting en de daaraan voorafgaande discussie in de Tweede Kamer, dus zeker niet onbegrensd of onvoldoende duidelijk. Daarbij komt nog dat uitdrukkelijk bij amendement is geregeld dat het parlement bij deze uitbreiding zal worden betrokken via de voorhangprocedure. Indien de invulling van de amvb een kant mocht uitgaan die een meerderheid in één van beide Kamers niet wenselijk acht, kan zij een andere invulling afdwingen.

Ik hoop met bovenstaande uiteenzetting de kritische houding van Uw commissie te hebben kunnen wegnemen tegen wat in het nader voorlopig verslag wordt genoemd «de mogelijkheid om via een algemene maatregel van bestuur de wet substantieel en principieel uit te breiden». Van een *principiële* uitbreiding is mijns inziens geen sprake: het richtlijnregiem

wordt bij wet geïmplementeerd en daarop zal de amvb geen inbreuk (kunnen) maken. Of sprake zal zijn van een *substantiële* uitbreiding, hangt mede af van de inbreng en wensen van het parlement tijdens de voorhangfase. Zoals hierboven aangegeven is er weliswaar sprake van een ruim geformuleerde delegatiebepaling, maar deze ruimte is reeds ingekaderd door de gedachtewisseling in de Tweede Kamer. In elk geval hoop ik Uw commissie ervan te hebben overtuigd dat in dit geval geen sprake is van een constitutioneel niet toelaatbare vorm van delegatie.

De noodzaak van het amendement (zijn er zwaarwegende redenen?)

Op voorhand merk ik op dat de noodzaak van een amendement, de woordkeuze daarvan en de toelichting, primair aan de Tweede Kamer ter beoordeling zijn. Een meerderheid van de Tweede Kamer heeft dit amendement opportuun geacht, ondanks het door het parlement gesteunde beleid van dit (en voorgaande) kabinet(ten) om zonder zwaarwegende redenen geen nationale koppen te plaatsen op Europese richtlijnen. In de memorie van antwoord heb ik mijn sympathie voor de gedachte achter het amendement toegelicht. Naar mijn mening kan een verruiming van het aantal activiteiten waarvoor het regiem van risicoaansprakelijkheid voor milieuschade gaat gelden, dus een bredere doorwerking van het beginsel «de vervuiler betaalt» in het nationale milieurecht, gelden als een voldoende zwaarwegende reden om deze regeling te treffen. De met deze uitbreiding gepaard gaande administratieve lasten zijn verwaarloosbaar, en gelden voorts alleen de bedrijven die daadwerkelijk (een onmiddellijke dreiging van) milieuschade veroorzaken. Ook veroorzaakt een uitbreiding van de groep van activiteiten, waarvoor het regiem van risicoaansprakelijkheid zou gaan gelden, geen extra regeldruk. Bovendien is het niet mijn voornemen van deze «kop» ruim gebruik te maken. Het onderzoek dat aan de invulling van de amvb voorafgaat, richt zich op die activiteiten waarvan in redelijkheid verwacht kan worden, dat daarbij milieuschade kan ontstaan, die de drempel uit de richtlijn overschrijdt.

Daarmee is niet gezegd dat het oorspronkelijke wetsvoorstel niet voldeed. Integendeel, met het wetsvoorstel, ingediend door de toenmalige staatssecretaris, wordt beoogd de richtlijn milieuaansprakelijkheid strikt te implementeren. In het wetsvoorstel zijn keuzes gemaakt op die onderdelen waar de richtlijn uitbreidingsmogelijkheden biedt. Een meerderheid van de Tweede Kamer heeft een door de regering niet benutte keuzeruimte alsnog benut. Ik heb het niet opportuun geacht, het benutten van die uitbreidingsmogelijkheid te ontraden, aangezien de gedachte erachter mij sympathiek is, hoewel in het wetsvoorstel voor een terughoudender opstelling was gekozen. Uiteraard kan over de noodzaak worden getwist.

Noopte die (beweerde) noodzaak tot *dít* amendement? Nee, zoals hiervoor al is toegelicht: de formulering van het amendement is tot stand gekomen naar aanleiding van een discussie in de Tweede Kamer. Indien destijds al meer duidelijkheid had bestaan omtrent de specifieke gewenste inhoud van het amendement, had een aanwijzing van overige (categorieën) activiteiten via een amendement rechtstreeks in het wetsvoorstel meegenomen kunnen worden. Maar het gaat mij te ver om de Tweede Kamer in een dergelijk geval, bij een keuze die de richtlijn zelf toelaat, een dergelijk amendement te ontraden omwille van het argument dat het kabinet (net als beide Kamers der Staten-Generaal overigens) in beginsel «één-op-één» wenst te implementeren en de Tweede Kamer dan maar een initiatief-wetsvoorstel moet indienen. De keuze van het instrument is – net als de beoordeling van de opportuniteit van het gebruik daarvan – aan het parlement, als medewetgever. Kennelijk heeft een meerderheid van de

Tweede Kamer op dit punt geen strijdigheid gezien met het kabinetsbeleid, althans de eventuele strijdigheid daarmee niet doorslaggevend geacht. Met dat politieke oordeel van de Tweede Kamer heb ik – nu het amendement is aangenomen – rekening te houden.

Overige vragen

Op de vraag van de leden van de VVD-fractie of het oorspronkelijke voorstel naar mijn mening niet (voldoende) aan het uitgangspunt van het beginsel «de vervuiler betaalt» tegemoet kwam: ik vind dat het oorspronkelijke wetsvoorstel recht doet aan dit beginsel, genoemd beginsel ligt immers ten grondslag aan de richtlijn. Maar dat laat onverlet dat dit beginsel op meer potentiële veroorzakers van (drempeloverschrijdende) milieuschade van toepassing zou mogen zijn, dan de in bijlage III bij de richtlijn genoemde activiteiten.

De leden van de VVD-fractie willen weten wanneer de minister denkt uitsluitel te kunnen geven over de vraag of een algemene maatregel van bestuur overbodig zal zijn.

Zoals in de memorie van antwoord aangegeven zal ik, nadat het wetsvoorstel zal zijn aangenomen, een onderzoek laten doen naar de diverse opties – inclusief de nuloptie – voor de invulling van een amvb. In de loop van 2008 zou dit onderzoek moeten worden uitgevoerd. Vervolgens zal op basis daarvan een beleidsbeslissing worden genomen.

De leden van de CDA-fractie vragen of de minister alsnog kan aangeven waarom het noodzakelijk is dat dit amendement wel moet worden ingepast in de voorgestelde wet en niet als nieuw wetsvoorstel wordt ingediend.

Het wetsvoorstel ligt voor bij de Eerste Kamer zoals het geamendeerd is door de Tweede Kamer. Het is dus niet meer een discussie over de vraag of het amendement al dan niet moet worden ingepast.

De reden om niet een aanpassing van de voorgestelde wet te maken, maar te kiezen voor een rechtsbasis voor een amvb was dat daarmee geen tijdverlies met betrekking tot de implementatie van de richtlijn zou optreden. Het wetsvoorstel zou kunnen doorgaan, terwijl er voldoende tijd voor de mogelijke invulling van een amvb zou kunnen worden genomen. Inmiddels heeft de Europese Commissie de volgende stap gezet tegen Nederland in de ingebrekestellingsprocedure wegens het niet tijdig implementeren van de richtlijn milieuaansprakelijkheid: een met redenen omkleed advies is ontvangen. Wanneer deze zaak doorgaat naar het Europese Hof van Justitie kan Nederland veroordeeld worden tot betaling van een boete. Om die reden dring ik er bij de Eerste Kamer op aan het wetsvoorstel te aanvaarden en de verstreken implementatietermijn niet verder te laten oplopen met een discussie over de noodzaak en wenselijkheid van het bij amendement ingevoegde onderdeel. Deze discussie kan een vervolg krijgen bij de invulling van een amvb.

De leden van de CDA-fractie vragen of Spanje en Hongarije hebben gekozen voor dezelfde uitbreidingsmogelijkheid als Nederland.

Zoals aangegeven moet de uitbreidingsmogelijkheid wat betreft de activiteiten in Nederland verder verkend en eventueel ingevuld worden. Van Hongarije is bekend dat de risicoaansprakelijkheid zal gelden voor alle activiteiten die milieuschade veroorzaken. Van Spanje is bekend dat de verplichting om preventieve en herstelmaatregelen te treffen eveneens zal gaan gelden voor alle activiteiten die milieuschade veroorzaken. De reikwijdte voor wat betreft de activiteiten is in deze landen dus ruimer dan de mogelijk beoogde reikwijdte na uitwerking van een amvb in de Nederlandse situatie.

De leden van de CDA-fractie vragen waarom de minister tijdens de kamerbehandeling sprak over de mogelijkheid van een amvb terwijl zij nu spreekt over het al in voorbereiding hebben van een amvb. Het betreft de mogelijkheid van een amvb. Het verkennen van die mogelijkheid wat betreft de inhoud van de amvb maakt onderdeel uit van de voorbereiding daarvan.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. M. Cramer