

Vergaderjaar 2006–2007

30 920

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

Nr. 6

VERSLAG

Vastgesteld 13 februari 2007

De vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer¹ belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer verslag uit te brengen van haar bevindingen. Het verslag behandelt alleen die onderdelen waarover door de genoemde fracties inbreng is geleverd.

Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig en afdoende zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave

1. Algemeen	1
2. Inleiding	2
3. Hoofdpijnen van de richtlijn milieuaansprakelijkheid (2004/35/EG)	2
4. Overwogen alternatieven	3
5. Toepassingsgebied	3
6. Uitzonderingen van de werkingssfeer	4
7. Kostenverhaal	4
8. Geen verplicht vangnet	4
9. Relatie met hoofdstuk 17 WM	5
10. Financiële gevolgen voor de overheid	5
11. Artikelsgewijs 2e toelichting	6

1. Algemeen

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel.

Ook de leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. Deze leden zijn van mening dat zowel de Raad van State als ook partijen uit het veld forse kritiek hebben geleverd op de voorgestelde wetswijziging. Zij vinden dan ook dat het wetsvoorstel op een aantal punten verduidelijking of aanpassing behoeft.

De leden van de SP-fractie hebben enigszins verontrust kennisgenomen van de wetswijziging. De wetswijziging beoogt door implementatie van een Europese Richtlijn de regels rond milieuaansprakelijkheid te verduide-

¹ Samenstelling:

Leden: Schreijer-Pierik (CDA), Van Gent (GL), Van der Staaij (SGP), Poppe (SP), Sniijder-Hazelhoff (VVD), Depla (PvdA), Van Bochove (CDA), Huizinga-Heringa (CU), Koopmans (CDA), voorzitter, Spies (CDA), Van der Ham (D66), Van Velzen (SP), De Krom (VVD), Samsom (PvdA), Roefs (PvdA), ondervoorzitter, Neppérus (VVD), Van Leeuwen (SP), Jansen (SP), Jacobi (PvdA), Kortenhorst (CDA), Van der Burg (VVD), Van Heugten (CDA), Vermeij (PvdA), Madlener (PVV) en Ouwehand (PvdD).

Plv. leden: Sterk (CDA), Duyvendak (GL), Van der Vlies (SGP), Polderman (SP), Remkes (VVD), Crone (PvdA), Hessels (CDA), Ortega-Martijn (CU), Koppejan (CDA), Ormel (CDA), Koşer Kaya (D66), Leijten (SP), Kamp (VVD), Smeets (PvdA), Dijsselbloem (PvdA), Zijlstra (VVD), Langkamp (SP), Gerkens (SP), Waalkens (PvdA), Haverkamp (CDA), van Beek (VVD), Mastwijk (CDA), Dijkema (PvdA), Agema (PVV) en Thieme (PvdD).

lijken. De verantwoordelijkheid van de exploitant en bevoegde instanties worden expliciet vastgelegd. De leden van de SP-fractie vragen of van die verduidelijking daadwerkelijk sprake is? Is niet de milieuaansprakelijkheid al lang afdoende bij wet geregeld? Wat voegt deze vanuit Europa opgelegde wetwijziging toe aan de bestaande regels rond milieuaansprakelijkheid? Wat is de meerwaarde van deze wijziging boven de aansprakelijkheid van exploitanten in het kader van het huidige systeem van Wet milieubeheer en aanverwante vergunningen? Kent de regering voorbeelden van exploitatie onder de huidige wet-en regelgeving waarbij milieuaansprakelijkheid niet geldt? Zo ja, welke zijn dat en worden deze nu allemaal door de huidige uitbreiding afgedekt?

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden steunen het uitgangspunt van de richtlijn en het wetsvoorstel, dat een exploitant wiens activiteiten milieuschade of een onmiddellijke dreiging daarvan veroorzaken, financieel aansprakelijk wordt gesteld. Hiermee wordt handen en voeten gegeven aan het beginsel «de vervuiler betaalt». Er gaat een preventieve werking van de richtlijn en het wetsvoorstel uit. Ook waarderen deze leden de naleving door de regering van het principe om geen kop op de Europese regels te zetten.

De leden van de PVV-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. Zij constateren dat het hier vooral reeds bekende wetgeving betreft en hebben een enkele vraag.

2. Inleiding (memorie van toelichting § 1.1)

In de memorie van toelichting wordt gesproken over een klankbordgroep bestaande uit vertegenwoordigers van o.a. IPO, VNG, VNO-NCW, Stichting Natuur en Milieu waarmee concepten van dit wetsvoorstel zijn besproken. De leden van de CDA-fractie vernemen graag of de deelnemende organisaties aan de klankbordgroep instemmen met deze versie van het wetsvoorstel?

3. Hoofdpijnen van de richtlijn milieuaansprakelijkheid (memorie van toelichting § 1.2)

De leden van de CDA-fractie lezen in de memorie van toelichting dat de richtlijn van toepassing is (..) indien een bepaalde schadedrempel wordt overschreden. In het vervolg wordt gesproken over een «hoge drempel», een «aanmerkelijk risico» en «aanmerkelijk negatieve effecten». Deze leden hebben grote moeite met het opnemen van dergelijke vage, en dus voor verschillende uitleg vatbare begrippen. De recente historie leert bovendien dat deze termen aanleiding geven tot procedures bij de rechter en dat dan de rechter en niet de wetgever bepaalt wat wel en niet onder het wetsvoorstel valt. Op welke manier kan heeft de regering zich ingezet om te voorkomen dat dergelijke termen in de richtlijn zijn opgenomen? In het wetsvoorstel wordt het begrip schade in artikel 17.6 nader gespecificeerd. In dit artikel komt het begrip «aanmerkelijk» opnieuw voor. Hoewel in de bijlage bij de richtlijn een lijst met voorbeelden van schade is opgenomen, vinden de leden van de CDA-fractie het wetsvoorstel op dit punt niet duidelijk genoeg. Zij vragen de regering dingend om met een sluitende uitwerking te komen van het begrip «aanmerkelijke negatieve effecten en aanmerkelijke negatieve invloed en aanmerkelijk risico». Daarbij vragen zij ook een nadere uitleg op de verhouding tussen de uitleg van het begrip milieuschade onder 1 en 2 op pagina 2 van de memorie van toelichting en de uitleg onder 3 van diezelfde pagina van de memorie van toelichting. Hier wordt namelijk gesproken over milieuschade of een

onmiddellijke dreiging daarvan zonder nadere kwalificatie van de ernst van die milieuschade.

De leden van de SP-fractie maken zich zorgen om de verschillende lijsten met activiteiten die binnen de milieuwetgeving gaan ontstaan. Dit ondermijnt de transparantie van de regelgeving. Kan de regering aangeven hoe de activiteitenlijsten zich in juridische zin tot elkaar verhouden, welke verschillende activiteiten er in de lijsten zijn opgenomen, zoals het activiteitenbesluit en de lijst horende bij de te implementeren EU-richtlijn? Zijn er in de richtlijn activiteiten aangewezen die niet zijn opgenomen in de omgevingsvergunning? Onderkent de regering de onduidelijkheid die hiermee ontstaat en zo ja, hoe wordt deze weggenomen? Voorziet de regering ook de mogelijkheid van ontsnappingsmogelijkheden voor exploitanten op basis van deze implementatie? Zo ja, waar? De leden van de SP-fractie zien als oplossing een systeem dat aansluit op de omgevingsvergunning met een één loketgedachte. Deelt de regering het idee van aansluiting op het loketsysteem met een heldere aansprakelijkheidsstructuur, activiteitenlijst en bevoegd gezag?

4. Overwogen alternatieven (memorie van toelichting § 1.4)

De leden van de VVD-fractie vernemen graag wat de overweging was voor het opnemen in de richtlijn van de bepaling, dat particulieren geen recht hebben op schadevergoeding (artikel 3, derde lid)? Hoewel dit een bepaling is in de richtlijn, die dus overgenomen moet worden in het wetsvoorstel, ontvangen deze leden hier graag een toelichting op. Is het denkbaar dat een particulier die een landgoed in eigendom heeft waarop natuurlijke habitats en beschermde soorten voorkomen, door deze bepaling niet gecompenseerd kan worden voor de geleden milieuschade door activiteiten van derden?

5. Toepassingsgebied (memorie van toelichting § 1.5)

Net als de leden van de VVD-fractie kunnen de leden van de CDA-fractie instemmen met de door het kabinet gevolgde lijn om bij implementatie van Europese regelgeving niet meer te doen dan strikt vereist is op grond van deze regelgeving. Omdat de richtlijn bepaalde beleidskeuzes aan de lidstaten overlaat zijn de leden van de CDA-fractie wel benieuwd of de regering inzicht heeft in de wijze waarop andere lidstaten deze beleidskeuzes invullen en of de regering bereid is de Nederlandse wetgeving aan te passen indien blijkt dat deze afwijkt en/of verder gaat dan de regelgeving op dit gebied in de andere lidstaten.

In het verlengde hiervan vragen deze leden wat in andere lidstaten de verjaringstermijn is van het kostenverhaal en hoe de strafrechtelijke sanctionering zich verhoudt tot die in de andere lidstaten.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat Nederland ervoor heeft gekozen om niet verder te gaan dan is voorgeschreven door de richtlijn, terwijl dit expliciet wel mogelijk is. Zo kunnen er aanvullende activiteiten worden aangewezen waarvoor een risicoaansprakelijkheid geldt. Kan de regering een overzicht geven van op welke andere punten men verder had kunnen gaan dan de Richtlijn, en waarom ervoor gekozen is dit niet te doen? En kan een overzicht worden gegeven van welke andere landen verder zijn gegaan dan de richtlijn, met daarbij concreet aangegeven op welke punten dit wordt gedaan?

6. Uitzonderingen van de werkingsfeer (memorie van toelichting § 1.6)

De leden van de CDA-fractie vragen wanneer de handreiking waarin voorbeelden zullen worden gegeven over werkingsfeer van de richtlijn gereed zal zijn. Verder vragen zij wanneer de referentietoestanden voor oppervlakte- en grondwater in kaart zullen zijn gebracht.

7. Kostenverhaal (memorie van toelichting § 1.11)

De leden van de CDA-fractie vragen de regering om nadere toelichting over het standpunt betreffende de redelijkheidseis. Uit het advies van de Raad van State blijkt dat er een interpretatieverschil is tussen Raad van State en regering ten aanzien van deze redelijkheidseis. Op pagina 6 van haar advies stelt de Raad van State dat in het wetsvoorstel wordt gekozen voor een van de richtlijn afwijkende systematiek ten aanzien van deze eis. De regering bestrijdt dit echter.

De leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat het van groot belang is dat het «vervuiler betaalt principe» centraal staat in de implementatie van de richtlijn. Kan de regering een uitgebreidere toelichting geven op dit geschilpunt met de Raad van State? De regering stelt namelijk dat zij het niet eens is met de Raad van State dat het wetsvoorstel zich richt op het (kostenverhaal door het) bevoegd gezag en niet tot de (aansprakelijkheid van de) exploitant.

Deze leden vervolgen dat de vormgeving van artikel 17.16, vierde lid aangeeft dat er een uitzondering mogelijk is op het principe «de vervuiler betaalt». Naar de mening van de leden van de PvdA-fractie zou er geen mogelijkheid mogen bestaan om juridisch van dit principe af te wijken. Kan de regering aangeven waarom de verweermogelijkheden noodzakelijk zijn, en waarom ervoor gekozen is om deze uitweg aan het «vervuiler betaalt» principe te bieden. Welke problemen levert het schrappen van de verweermogelijkheden op?

De leden van de VVD-fractie vragen wat de visie van de regering is op het standpunt van de VNG dat, wat betreft het rioolbeheer, het uitzonderen van alleen bluswater van milieuaansprakelijkheid onvoldoende is. De VNG is van mening dat ook calamiteiten waarbij verontreiniging in het gemeentelijk riool stroomt uitgezonderd moeten worden van aansprakelijkheidsstelling. Te denken valt aan calamiteiten waarbij gevaarlijke stoffen in het riool terecht komen, als gevolg van bijvoorbeeld lekkende tankwagens. Ook zouden rioolnooduitlaten (riooloverstorten) vrijgesteld moeten worden van milieuaansprakelijkheidsstelling.

De leden van de PVV-fractie vragen hoe de aansprakelijkheid van de gezagdrager(s) zelf is geregeld? Zijn de bestuurders ook rechtstreeks aansprakelijk voor de schadelijke gevolgen bij onjuist handelen of nalaten, waardoor (milieu)schade ontstaat? Is dergelijke schade eenvoudig te verhalen door gedupeerde(n)?

8. Geen verplicht vangnet (memorie van toelichting § 1.15)

De regering stelt dat geen verplicht financieel vangnet door de overheid wordt ingesteld voor die gevallen waarin wegens verschillende redenen de kosten van de schade c.q. vervuiling niet op de vervuiler kunnen worden verhaald. De leden van de CDA-fractie vragen of het klopt dat deze kosten dan voor rekening komen van de bevoegde instantie die maatregelen heeft moeten treffen? Zij ontvangen hierop graag uw bevestiging. En wordt in de andere lidstaten wel een dergelijk financieel vangnet ingesteld door de overheid?

In het verlengde hiervan vragen de leden van de CDA-fractie of de regering bereid is aanmoedigingsmaatregelen te verlangen teneinde te bewerkstelligen dat de gemaakte kosten daadwerkelijk verhaald kunnen worden op de vervuiler?

9. Relatie met hoofdstuk 17 WM (memorie van toelichting § 1.20)

De leden van de CDA-fractie lezen op pagina 21 van de memorie van toelichting: «De evaluatiecommissie Wet Milieubeheer heeft in 2003 geconstateerd dat de huidige regeling voor ongewone voorvallen «onbekend, onduidelijk, onvolledig en deels onwerkbaar is». Bij implementatie van Europese regelgeving is er geen ruimte dergelijke zaken te verbeteren. Daarom is gekozen voor implementatie in een afzonderlijke titel in hoofdstuk 17 van de Wet milieubeheer met betrekking tot (onmiddellijk dreigende) milieuschade, naast een titel inzake gewone voorvallen in dat hoofdstuk». De leden van de CDA-fractie willen gaarne een nadere toelichting of deze regeling wel voldoende is in het geval van ongewone voorvallen.

10. Financiële gevolgen voor de overheid (memorie van toelichting § 1.24)

De regering stelt in de memorie van toelichting dat de kosten voor de overheid gelijk zullen blijven. Door de lagere overheden wordt toch de vrees uitgesproken dat zij verwachten dat er meer een beroep op de regeling zal worden gedaan dan nu door de regering wordt ingeschat, zeker als de schadedrempels ten opzichte van andere landen relatief laag worden vastgesteld. De leden van de CDA-fractie verzoeken de regering aan te geven of bekend is welke schadedrempels er door andere lidstaten gehanteerd zullen worden en of de door Nederland gehanteerde drempel relatief laag of hoog is. Verder vragen de leden van de CDA-fractie aan de regering of zij willen toezeggen dat – indien blijkt dat lagere overheden toch veel extra kosten maken als gevolg van dit wetsvoorstel – zij bereid zijn deze extra kosten te vergoeden?

De leden van de PvdA-fractie noemen ook de financiële positie van de gemeenten. Het wetsvoorstel legt een extra taak neer bij de gemeenten. Daarnaast zijn de gemeenten ook financieel aansprakelijk als het gaat om riooloverstorten. Deze leden zijn van mening dat het goed is dat er meer druk wordt uitgeoefend om te bewerkstelligen dat riooloverstorten worden teruggedrongen. Dit brengt echter wel extra kosten met zich mee. Kan de regering aangeven in hoeverre er extra geld voor gemeenten vrij wordt gemaakt om deze problemen op te lossen?

De leden van de SP-fractie vragen of de regering de extra bestuurlijke lasten onderkent, vanwege extra overleg en afstemming, dat nodig is tussen bevoegde instanties en eventueel zelfs het ingrijpen door het ministerie van VROM. Waarom kiest de regering voor deze benadering en wordt geen prioritaire volgorde vastgesteld in de wettelijke bepalingen? Of beter nog, waarom wordt niet gekozen voor een universele regel betreffende milieuaansprakelijkheid die geldend is voor alle relevante wet en regelgeving rond milieu en natuur? Heeft de regering bij het vormen van de wetswijziging hierover contact gehad met de «handhavers in het veld»? Zo ja, hoe beoordeelden zij de gekozen implementatie? Zo nee, waarom is geen gebruik gemaakt van de aanwezige praktijkervaring?

11. Artikelsgewijze toelichting (memorie van toelichting hoofdstuk 2)

Artikel 17.2

De leden van de VVD-fractie ontvangen graag een toelichting op het begrip «onmiddellijke dreiging». Wanneer is sprake van onmiddellijke dreiging van milieuschade en in welke gevallen dreigt weliswaar milieuschade, maar niet onmiddellijk? Waar ligt de grens? Dient dit te worden vastgesteld op basis van jurisprudentie? Zo ja, welke jurisprudentie is er op dit gebied?

Artikel 17.9

Uit de tot dusverre beschikbare rapporten over de gang van zaken met de Probo Koala is gebleken dat de toepasselijke milieuwetgeving gecompliceerd is. Het is moeilijk deze eenduidig uit te leggen en de coördinatie en communicatie tussen de verschillende diensten liet te wensen over. De leden van de CDA-fractie vragen of het in dit licht niet noodzakelijk is het wetsvoorstel nogmaals te bekijken en indien nodig aan te passen. Zij denken hierbij vooral aan de al eerdergenoemde gecompliceerdheid en verschillen in interpretatie en in hoeverre de gebruikte definities aansluiten bij de Europese regelgeving.

De regering heeft het advies van de Raad van State over aanvulling van de coördinatie-regeling in artikel 17.9, vijfde lid, niet opgevolgd. Eén van de redenen die de regering hiervoor aanvoert is dat «van de betrokken bestuursorganen verwacht mag worden dat zij zelf bereid en in staat zijn een eventuele impasse te doorbreken, hetzij door collegiaal overleg, hetzij door het gezamenlijke advies inwinnen van een ander, minder direct betrokken bestuursorgaan of een mediator (bijvoorbeeld de commissaris van de Koningin)». Uit een aantal recente ervaringen is echter gebleken dat de coördinatie en communicatie tussen de verschillende bestuursorganen onvoldoende was en er bovendien te weinig besef was van de urgentie van de kwestie en de noodzaak een hogere bestuurslaag erbij te betrekken. De leden van de CDA-fractie hebben in december 2006 tijdens het laatste debat over de Probo Koala gepleit voor het opstellen van een checklist om met dergelijke ongewone gevallen om te gaan. Zou een dergelijke lijst ook in verband met dit wetsvoorstel wenselijk zijn? Zij verzoeken de regering het advies van de Raad van State over artikel 17.9, vijfde lid, in heroverweging te nemen.

De leden van de SP-fractie wijzen erop dat de Raad van State terecht aangeeft dat het bij bijzondere voorvallen onduidelijk blijft wie als bevoegde instantie mag optreden. Gecombineerd met de opmerkingen van de Raad van State dat «de Wetswijziging voorziet in nieuwe, complexe taken voor het bevoegde gezag» doet bij de leden van de SP-fractie vermoeden dat de wetswijziging zal leiden tot veel onduidelijkheid en verwarring. Dit zal de controle, handhaving en kwalificatie niet ten goede komen. In zijn repliek op deze tekortkoming stelt de regering echter dat de instanties daar in overleg zelf wel uit kunnen komen. De leden van de SP-fractie vinden dit op zijn minst een opmerkelijke reactie. Een vergelijkbare onduidelijke situatie rond bevoegdheden en toe te passen wet- en regelgeving lijkt immers de oorzaak te zijn van de onzorgvuldige afhandeling van de Probo Koala in de Amsterdamse haven. Passend binnen de vereenvoudiging van milieuwetgeving achten de leden van de SP-fractie

het meer voor de hand liggen dat de wet duidelijkheid verschaft in plaats van verwarring scheidt. Onderkent de regering deze verwarring?

De voorzitter van de commissie
Koopmans

De adjunct-griffier van de commissie
Van Halen