

Vergaderjaar 2006–2007

30 920

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

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 7 mei 2007

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het verslag van de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Het verheugt de regering dat de leden van de fracties van het CDA en de VVD instemmen met het bij de implementatie gehanteerde uitgangspunt om zo dicht mogelijk bij de richtlijn te blijven.

Inhoudsopgave

1. Algemeen	1
2. Inleiding	2
3. Hoofdpijnen van de richtlijn milieuaansprakelijkheid (2004/35/EG)	2
4. Overwogen alternatieven	6
5. Toepassingsgebied	6
6. Uitzonderingen van de werkingssfeer	7
7. Kostenverhaal	8
8. Geen verplicht vangnet	10
9. Relatie met hoofdstuk 17 Wm	11
10. Financiële gevolgen voor de overheid	11
11. Artikelsgewijze toelichting	13

1. Algemeen

De leden van de SP-fractie vragen of de richtlijn en het wetsvoorstel daadwerkelijk leiden tot verduidelijking van de regels rond milieuaansprakelijkheid, en wat de meerwaarde is van deze vanuit Europa opgelegde wetswijziging ten opzichte van de al bestaande regels rond milieuaansprakelijkheid. Tevens vragen deze leden naar voorbeelden van exploitatie onder de huidige wet- en regelgeving waarbij milieuaansprakelijkheid niet geldt en of deze door de uitbreiding gedekt worden.

Zoals de leden van de SP-fractie schetsen was het op grond van de bestaande milieu- en aanverwante wetgeving al mogelijk om de vervuiler aan te spreken voor het toebrengen van schade aan het milieu en de natuur. Een omvattende bestuursrechtelijke, uniforme regeling ontbrak echter nog. Nationaal verduidelijkt het wetsvoorstel de regelgeving voor bestuursrechtelijke milieuaansprakelijkheid in zoverre dat de regeling van de richtlijn in de Wet milieubeheer wordt opgenomen, en aan deze regeling voorrang is verleend boven bestaande regelingen. Het wetsvoorstel

voorziet dus in een algemeen toepasbare regeling voor die gevallen waarin er sprake is van milieuschade waarbij er een bepaalde drempel wordt overschreden («milieuschade» in de zin van de richtlijn). Deze ingebouwde drempel maakt de afstemming van deze algemene regeling met de bestaande wetgeving overigens wel weer minder duidelijk.

De meerwaarde van het wetsvoorstel is met name gelegen in benadruking van het beginsel «de vervuiler betaalt». Ten opzichte van het bestaande Nederlandse stelsel voegt het wetsvoorstel toe dat het vervuilende bedrijf de (onmiddellijke dreiging van) milieuschade aan het bevoegd gezag moet melden, en dat het bevoegd gezag wanneer het zelf preventieve en herstelmaatregelen neemt, verplicht is de kosten daarvan te verhalen op de vervuiler. Het huidige nationale systeem verplicht kostenverhaal voor wat betreft herstelmaatregelen bij bodemverontreiniging; in andere sectorwetgeving, zoals bijvoorbeeld voor oppervlaktewater, grondwater, en de bescherming van soorten en natuurlijke habitats, ontbreekt een dergelijke verplichting of deze is minder sterk geformuleerd in de vorm van zorgplichten. In civielrechtelijke zin voegen de richtlijn en het wetsvoorstel niets toe aan de bestaande regelgeving.

2. Inleiding (memorie van toelichting § 1.1)

De leden van de CDA-fractie vernemen graag of de in de klankbordgroep deelnemende organisaties instemmen met deze versie van het wetsvoorstel.

De klankbordgroep was ingesteld om inbreng te verkrijgen voor de opzet van het wetsvoorstel en om de meningen over het wetsvoorstel te peilen. In de klankbordgroep zijn de meningen gepeild over de beleidsuitgangspunten die ten grondslag liggen aan de implementatie van de richtlijn; deze uitgangspunten zijn op bestuurlijk niveau onderschreven door het DUIV-overleg, het bestuurlijk overleg tussen VROM (DGM), de Unie van Waterschappen (UvW), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Vervolgens zijn concepten van het wetsvoorstel besproken met de klankbordgroep, en is nagegaan in hoeverre daarvoor draagvlak was bij de leden. Van de zijde van het bedrijfsleven is te kennen gegeven dat men kan leven met het voorstel. Naar de mening van de milieuorganisaties laat de redelijkheidstoets met betrekking tot het kostenverhaal in geval van vergunningenverweer en stand-der-techniek-verweer nog te veel ruimte voor milieuschade veroorzakende bedrijven.

De nu voorliggende versie van het wetsvoorstel, waarin opmerkingen naar aanleiding van de diverse toetsen zijn verwerkt en na aanpassingen naar aanleiding van het advies van de Raad van State, is als zodanig niet meer voorgelegd aan de klankbordgroep. Het advies van de Raad van State heeft overigens niet tot ingrijpende wijzigingen van het wetsvoorstel geleid.

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

De leden van de CDA-fractie vragen op welke manier de regering zich heeft ingezet om te voorkomen dat er vage, en dus voor verschillende uitleg vatbare schadedrempels in de richtlijn zijn opgenomen. Ook vragen zij om een sluitende uitwerking van het begrip «aanmerkelijke negatieve effecten en aanmerkelijke negatieve invloed en aanmerkelijk risico», en zij vragen naar 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.

De schadedrempels in het wetsvoorstel zijn letterlijk overgenomen uit de richtlijn. De betrekkelijke vaagheid van de drempels in de Nederlandse wet kan daarmee worden beschouwd als een direct gevolg van het gehanteerde uitgangspunt van strikte implementatie. Het lijkt de regering overigens onontkoombaar dat er naar aanleiding van nieuwe regelgeving gerechtelijke procedures volgen waarin ook de uitleg van nieuwe terminologie aan de orde komt. Dit is vaker het geval naar aanleiding van nieuwe regelgeving, ongeacht de mate van concreetheid van de gehanteerde terminologie. Bij nieuwe regelgeving zal altijd de behoefte bestaan de grenzen daarvan te verkennen. Dit zal zeker het geval zijn bij een regeling als de onderhavige, die ziet op verhaal van mogelijk aanzienlijke kosten. Het nader concretiseren van de schadedrempels in de Nederlandse wet bergt het risico in zich dat de richtlijn niet correct wordt omgezet, hetgeen kan leiden tot een ingebrekestelling door de Europese Commissie en uiteindelijk zelfs tot een veroordeling van Nederland door het Hof van Justitie. Daarom heeft de regering hiervoor niet gekozen. Voorts moet bedacht worden dat in met de richtlijn milieuaansprakelijkheid verband houdende Europese regelgeving zoals de vogelrichtlijn, de habitatrichtlijn en de kaderrichtlijn water er ook gebruik gemaakt wordt van dergelijke kwalitatieve terminologie. Met andere woorden: de gehanteerde terminologie is in overeenstemming met de Europese milieuregelgeving. Er wordt een handreiking ontwikkeld om het wetsvoorstel beter te laten landen in de praktijk. In de handreiking zal aandacht besteed worden aan het vraagstuk hoe vast te stellen of er sprake is van overschrijding van de schadedrempel (is er sprake van «milieuschade» in de zin van het wetsvoorstel). De uitwerking met betrekking tot de schadedrempels voor bodem, water, beschermde soorten en natuurlijke habitats zal een kader betreffen waarin omstandigheden en factoren worden aangereikt, die het bevoegd gezag kan meenemen in zijn overwegingen om te bepalen of er sprake is van milieuschade in de zin van het wetsvoorstel (en de richtlijn). Het blijft echter altijd de verantwoordelijkheid van het betreffende bevoegde gezag in het specifieke geval om te beoordelen of er sprake is van overschrijding van een (of meer) schadedrempel(s). Dit oordeel zal door de bestuursrechter kunnen getoetst, indien er een geschil over kostenverhaal ontstaat. In die zin kan geen «sluitende uitwerking» als bedoeld door de leden van de CDA-fractie gegeven worden.

Met betrekking tot de vraag op welke wijze de regering zich heeft ingezet om te voorkomen dat er «vage» schadedrempels in de richtlijn zouden worden opgenomen nog het volgende. Het richtlijnvoorstel zoals dit in 2002 door de Commissie werd ingediend, bevatte in de definitie van milieuschade wat betreft de drempel voor schade aan wateren een koppeling naar verslechtering van de toestand van de betrokken wateren ten opzichte van een van de in de kaderrichtlijn water omschreven categorieën. Een dergelijke invulling van de schadedrempel zou weliswaar meer concrete criteria bevatten, althans voor schade aan wateren, maar ook tot gevolg hebben dat op basis van een geringe vervuiling waarbij toevallig de overgang van de ene naar de andere categorie wordt bereikt, de veroorzaker al steeds moet worden aangesproken de schade te herstellen en te vergoeden. Anderzijds is het ook mogelijk dat op basis van een omvangrijke verontreiniging de toestand binnen dezelfde (laatste) categorie blijft, zodat de vervuiler niet op grond van de richtlijn zou kunnen worden aangesproken. Daarom heeft Nederland destijds gepleit voor een andere omschrijving van de schadedrempel. De onderhandelingen hebben uiteindelijk geleid tot de huidige formulering van de schadedrempel waaruit de verwijzing naar het verval van de ene categorie in de andere is verdwenen, met andere woorden, een schadedrempel die dus zelfs minder concreet genoemd kan worden dan die in het oorspronkelijke voorstel.

Ten aanzien van de andere schadedrempels zijn geen voorstellen van Nederlandse zijde gedaan.

Met betrekking tot de uitleg van het begrip «milieuschade» kan ik me voorstellen dat het lijkt alsof er verschillende begrippen milieuschade in de memorie van toelichting gehanteerd worden. Bij het begrip «milieuschade» is echter steeds van de definitie van de richtlijn uitgegaan; die definitie is overgenomen in het wetsvoorstel. Het betreft dus steeds dit begrip dat overschrijding van de schadedrempel impliceert. De schadedrempels voor de verschillende milieucompartimenten (bodem, wateren, beschermde soorten en natuurlijke habitats) maken onderdeel uit van dit begrip. Met het begrip milieuschade in de paragrafen 1, 2 en 3 van de memorie van toelichting wordt dan ook steeds hetzelfde begrip beoogd.

De leden van de SP-fractie zijn ervoor beducht dat er verschillende lijsten met activiteiten binnen de milieuwetgeving gaan ontstaan, en gebrek aan transparantie van regelgeving als gevolg daarvan; zij vragen hoe de lijsten zich in juridische zin tot elkaar verhouden, en wat de verschillen zijn tussen de diverse lijsten, zoals bijvoorbeeld behorend bij het Activiteitenbesluit en de richtlijn milieuaansprakelijkheid. Ook vragen deze leden of er in de richtlijn activiteiten zijn aangewezen die niet zijn opgenomen in de omgevingsvergunning, en of de regering onduidelijkheid dientengevolge onderkent en hoe die wordt weggenomen. Voorts vragen zij naar de ontsnappingsmogelijkheden voor exploitanten in het wetsvoorstel. Ook vragen de leden van de SP-fractie nog of de regering het idee deelt van aansluiting op het één-loketsysteem met een heldere aansprakelijkheidsstructuur, activiteitenlijst en bevoegd gezag.

Terecht merken de leden van de SP-fractie op dat er in de milieuregeling veel verschillende lijsten met activiteiten bestaan. Grotendeels vindt dit zijn oorsprong in de Europese regelgeving die verschillende lijsten hanteert.

Het hanteren van waar mogelijk uniforme lijsten van activiteiten is wel een punt waar de regering bij de herziening van dergelijke Europese lijsten alert op wil zijn. Daarbij moet bedacht worden dat zoveel mogelijk gelijkloendheid van de lijsten slechts één van de factoren – en niet noodzakelijkerwijs de doorslaggevende – is die meeweegt bij de herziening van dergelijke lijsten.

De verschillende lijsten met activiteiten hebben in principe niets met elkaar te maken en staan ook in juridische zin los van elkaar. Zo komt de ene lijst in beeld bij de vraag of de regelgeving voor milieuaansprakelijkheid van toepassing is op een activiteit, terwijl de andere lijst de vraag beantwoordt of voor een activiteit binnen een inrichting de exploitant al dan niet over een vergunning dient te beschikken. Aangezien beide lijsten niet tegelijkertijd relevant zijn – ze beantwoorden verschillende vragen die op een verschillend moment spelen –, kunnen de lijsten ook inhoudelijk van elkaar verschillen zonder dat de regelgeving hierdoor inboet aan helderheid.

Het concept Besluit houdende algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (Activiteitenbesluit) bijvoorbeeld ziet op activiteiten en installaties van inrichtingen die vallen onder de Wet milieubeheer en lozingen die vallen onder de Wet verontreiniging oppervlaktewateren. Het Activiteitenbesluit bevat regels waaraan deze inrichtingen moeten voldoen. In Bijlage 1 bij het Activiteitenbesluit is vervolgens aangegeven welke inrichtingen vergunningplichtig zijn, dit zijn dus de activiteiten waarvoor het Activiteitenbesluit niet zal gelden. Voor die activiteiten worden regels gesteld in een vergunning. Een verschil met Bijlage III bij de richtlijn milieuaansprakelijkheid is dus dat het Activiteitenbesluit uitsluitend inrichtingen betreft,

terwijl de richtlijn ook betrekking heeft op niet-inrichtinggebonden activiteiten. Een ander verschil is dat de activiteiten aangeduid in Bijlage III bij de richtlijn op een veel abstracter niveau omschreven zijn dan de activiteiten die in het Activiteitenbesluit worden genoemd. Zo wordt in Bijlage III bij de richtlijn de exploitatie van een IPPC-installatie als activiteit aangeduid, terwijl in de systematiek van het Activiteitenbesluit in een dergelijke inrichting vele activiteiten worden verricht.

Het is overigens ook zo dat het Activiteitenbesluit en de richtlijn elkaar niet tegenspreken. Bijlage III bij de richtlijn noemt een beperkt aantal activiteiten en heeft daarmee betrekking op een beperkt aantal bedrijven. Het Activiteitenbesluit regelt op een veel gedetailleerder niveau activiteiten en daar vallen veel meer en ook andere bedrijven onder.

Er is slechts ten dele overlap tussen enerzijds de lijst van activiteiten waarvoor een omgevingsvergunning op grond van het wetsvoorstel Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) vereist zal zijn en anderzijds de lijst van activiteiten waarvoor risicoaansprakelijkheid geldt. De vergunning met betrekking tot GGO's wordt niet in de omgevingsvergunning opgenomen; Bijlage III bij de richtlijn bevat wel activiteiten met betrekking tot GGO's. Voorts ziet de Wabo alleen op plaatsgebonden activiteiten, terwijl Bijlage III bij de richtlijn ook niet-plaatsgebonden activiteiten omvat (transport). Tenslotte geldt met betrekking tot water dat indirecte lozingen (lozingen via de riolering) in de Wabo worden gereguleerd, maar indirecte lozingen ten dele in de Waterwet en ten dele in de Wet milieubeheer. De regering herkent het geschetste beeld van vermeende onduidelijkheid en gebrek aan transparantie in verband met de omgevingsvergunning overigens niet. Een vergunning wordt verleend met het oog op het verrichten van een bepaalde activiteit.

De regering verwacht van bedrijven dat zij zullen trachten om milieuschade zoveel mogelijk te voorkomen. De prikkel die daartoe in het wetsvoorstel is opgenomen is de verplichting voor de vervuiler om de kosten van preventie en herstel van milieuschade te betalen. Deze plicht geldt voor alle exploitanten in Nederland die (een onmiddellijke dreiging van) milieuschade als bedoeld in dit wetsvoorstel aan beschermde soorten en natuurlijke habitats veroorzaken en die schuld of nalatigheid kan worden verweten (schuldaansprakelijkheid); voor exploitanten waarvan de activiteit vermeld staat in bijlage III (bijvoorbeeld IPPC-bedrijven) geldt dat zij altijd aansprakelijk zijn voor door hen veroorzaakte milieuschade (aan bodem, wateren, beschermde soorten en natuurlijke habitats) (risicoaansprakelijkheid). Bij de implementatie had er ook voor kunnen worden gekozen om voor alle activiteiten risicoaansprakelijkheid te laten gelden; de richtlijn biedt immers de mogelijkheid om de risicoaansprakelijkheid uit te breiden naar meer activiteiten, naast de in Bijlage III genoemde. Hiervoor is niet gekozen vanwege het uitgangspunt van strikte implementatie.

Gevraagd naar de ontsnappingsmogelijkheden voor exploitanten in het wetsvoorstel wordt opgemerkt dat het wetsvoorstel tal van handhavende bevoegdheden bevat voor het bevoegd gezag. Er zal alleen sprake zijn van ontsnappingsmogelijkheden voor exploitanten bij een niet optredend bevoegd gezag.

Voor die situatie, waarin de uitvoering van de richtlijn in gevaar komt en strijd met het Europese recht zou ontstaan, bevat het wetsvoorstel een vorderingsbevoegdheid voor de Minister van VROM (zie voor een nadere toelichting paragraaf 10 van de memorie van toelichting).

Net als bij de toekomstige omgevingsvergunning is ook bij milieuaansprakelijkheid in geval van een vervuilende inrichting het Wm-vergunningverlenend gezag bevoegd. Alleen wanneer er sprake is van hoofdzakelijk schade aan wateren of van schade veroorzaakt door GGO's is dat anders.

Hiermee is voor inrichtingen grotendeels aangesloten bij de één-loketgedachte. Ook voorziet het wetsvoorstel in een afstemmings- en coördinatieplicht, indien er meer bestuursorganen bevoegd zijn bij het beoordelen van een verzoek om maatregelen te treffen of in te stemmen met voorgenomen maatregelen. In het kader van die afstemmingsplicht, kan het ene bevoegd gezag een ingediend verzoek in afschrift doorsturen naar de overige betrokken bevoegde gezagsinstanties, om de nodige afstemming en coördinatie te bevorderen. Ook kan de betrokken exploitant of derdebelanghebbende uitdrukkelijk om afstemming en coördinatie verzoeken en in dat kader vragen om een coördinerend bevoegd gezag, dat tevens als postadres dienst zal doen.

4. Overwogen alternatieven (memorie van toelichting § 1.4)

De leden van de VVD-fractie willen weten wat de overweging was voor het opnemen in de richtlijn van de bepaling dat burgers geen recht hebben op schadevergoeding (artikel 3, derde lid). Ook willen de leden van de VVD-fractie weten of het denkbaar is 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.

De richtlijn is beperkt tot de relatie tussen de vervuiler en de overheid, en gaat niet over de relatie tussen burgers onderling (relatie vervuiler – gelaedeerde). De richtlijn is niet van toepassing op gevallen van lichamelijk letsel, schade aan particuliere eigendom en economisch verlies en laat alle rechten met betrekking tot dergelijke soorten schade onverlet. Artikel 3, derde lid, van de richtlijn hoeft niet overgenomen te worden in de nationale wetgeving, maar geeft slechts het toepassingsgebied van de richtlijn weer. Gevolg van deze bepaling is dus dat de richtlijn het systeem van het Nederlandse burgerlijke recht (recht op schadevergoeding bij een onrechtmatige daad) onverlet laat, en beide systemen naast elkaar bestaan en kunnen functioneren. De burger die schade lijdt, kan via het burgerlijk recht aanspraak maken op herstel van de schade. Het wetsvoorstel bepaalt dat de degene die de milieuschadeveroorzakende activiteit verricht de veroorzaakte milieuschade moet herstellen. Overigens zal wanneer er al herstelmaatregelen getroffen zijn, ook (een deel van) de schade verdwenen zijn, zodat daarvoor dan niet langer compensatie gevraagd zal kunnen worden via het burgerlijk recht. Een andere situatie betreft het geval waarbij er op grond van het wetsvoorstel preventieve of herstelmaatregelen worden getroffen; de particuliere eigenaar van de grond waarop deze maatregelen getroffen worden is verplicht om de maatregelen te gedogen. Deze gedoogplicht doet niet af aan zijn eventuele recht op schadevergoeding voor de mogelijke schade die als gevolg van die gedoogplicht optreedt.

5. Toepassingsgebied (memorie van toelichting § 1.5)

De leden van de CDA-fractie willen weten of de regering inzicht heeft in de wijze waarop andere lidstaten de beleidskeuzes die de richtlijn openlaat invullen en of zij bereid is de Nederlandse wetgeving aan te passen indien blijkt dat deze afwijkt of verder gaat dan de regelgeving in de andere lidstaten. Ook willen deze leden weten 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 vragen om een overzicht van de punten waarop men verder had kunnen gaan dan de richtlijn, en waarom ervoor gekozen is dit niet te doen. Ook vragen zij of een overzicht kan worden gegeven van welke andere landen verder zijn gegaan dan de richtlijn, met daarbij concreet aangegeven op welke punten dit wordt gedaan.

De richtlijn laat de volgende beleidskeuzes over aan de lidstaten:

- het aanwijzen van additionele activiteiten waarvoor risicoaansprakelijkheid geldt (dus bovenop de in Bijlage III bij de richtlijn aangewezen activiteiten);
- het aanwijzen van meer soorten waarop de richtlijn van toepassing is (bovenop de Europees aangewezen soorten);
- het aanwijzen van meer gebieden waarop de richtlijn van toepassing is (bovenop de Europees aangewezen gebieden);
- het toestaan van vergunningenverweer;
- het toestaan van stand-der-techniekverweer.

Navraag bij andere lidstaten over de te verwachten wijze van implementatie van de richtlijn leverde een beperkte respons op. Hieruit komt het beeld naar voren dat de gemaakte keuzes voor wat betreft het aanwijzen van meer activiteiten, soorten en gebieden in Nederland veelal overeenstemmen met die in de omliggende landen (Duitsland (federale regelgeving), het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, en het Vlaams Gewest). Hier worden geen additionele activiteiten waarvoor risico-aansprakelijkheid geldt aangewezen, zal de richtlijn niet worden toegepast op extra gebieden, en worden er geen extra soorten aangewezen waarop de richtlijn van toepassing is buiten de Europees beschermde soorten. De gemaakte keuzes verschillen wel van die in verder weg gelegen landen, zoals Spanje en Hongarije. Voor wat betreft de beleidskeuzes ten aanzien van de verweermiddelen is bekend dat Duitsland en Frankrijk het vergunningenverweer niet zullen opnemen in de nationale regelgeving, en Duitsland en Hongarije het stand-der-techniek-verweer niet; in de andere genoemde lidstaten zullen (in een bepaalde vorm) deze verweermiddelen wel worden opgenomen in de regelgeving. De regering ziet geen aanleiding vanwege de in bepaalde lidstaten gekozen andere oplossingen haar standpunt met betrekking tot de implementatie te wijzigen.

In antwoord op de vraag naar de verjaringstermijnen merk ik op dat in het wetsvoorstel de verjaringstermijnen uit de richtlijn zijn overgenomen. Verwacht mag worden dat andere lidstaten dit ook zullen doen. Wanneer immers een lidstaat een kortere of langere verjaringstermijn in het nationale recht zou opnemen dan de richtlijn voorschrijft, zou daarmee buiten het toepassingsbereik van de richtlijn worden getreden.

Gevraagd naar de strafrechtelijke sanctionering breng ik onder de aandacht dat voor het Nederlandse systeem zoveel mogelijk is aangesloten bij de vergelijkbare bepalingen in het al bestaande hoofdstuk 17 Wm waarvoor strafrechtelijke sanctionering mogelijk is. Ook het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en het Vlaams Gewest zullen strafrechtelijke sanctionering invoeren gekoppeld aan de implementatie van de richtlijn milieuaansprakelijkheid. In Duitsland (federale wetgeving), Spanje en Hongarije is dit niet het geval.

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

De leden van de CDA-fractie willen weten wanneer de handreiking gereed zal zijn. Verder vragen zij wanneer de referentietoestanden voor oppervlakte- en grondwater in kaart zullen zijn gebracht.

De handreiking zal medio 2007 gereed zijn. De handreiking zal via internet toegankelijk zijn en kan ook na die datum zo nodig op eenvoudige wijze nog worden aangevuld.

Bij brief van 3 maart 2005 (Kamerstukken II, vergaderjaar 2004/2005, 28 808, nr. 24) zijn aan uw Kamer de zogenaamde artikel-5-rapportages van de Kaderrichtlijn Water toegestuurd. Deze rapportages zijn opgesteld

voor de Nederlandse delen van de stroomgebieden Eems, Rijn, Maas en Schelde. Met deze rapportages zijn de grond- en oppervlaktewaterlichamen gekarakteriseerd. Eind 2009 zullen de stroomgebiedbeheersplannen gereed zijn, waarin de waterkwaliteitsdoelstellingen met bijbehorend maatregelenprogramma voor 2015 zijn vastgelegd.

7. Kostenverhaal (memorie van toelichting § 1.11)

De leden van de fracties van het CDA en de PvdA vragen om een nadere toelichting betreffende het interpretatieverschil tussen de Raad van State en de regering.

Zoals in het nader rapport is verwoord, hanteert het wetsvoorstel de systematiek van de richtlijn. De Raad van State stelt dat op dit punt het wetsvoorstel zou afwijken van de systematiek van de richtlijn, maar deze stelling wordt door de Raad niet nader onderbouwd. Een eventueel verschil in systematiek in het wetsvoorstel ten opzichte van de richtlijn is bij de implementatie ook niet beoogd. De tekst van de richtlijn is zoveel mogelijk letterlijk overgenomen in de tekst van het wetsvoorstel. Verplichtingen, die de richtlijn aan de exploitant respectievelijk aan de bevoegde autoriteit oplegt, zijn in het wetsvoorstel dienovereenkomstig opgelegd aan de exploitant respectievelijk het bevoegd gezag. Voor de exploitant is er sprake van een aansprakelijkheidsregime, voor het bevoegd gezag geldt er een verplichting tot kostenverhaal. Deze twee elementen tezamen geven invulling aan het beginsel dat de vervuiler dient te betalen voor de maatregelen, die getroffen worden tegen (een onmiddellijke dreiging van) milieuschade.

De leden van de PvdA-fractie vragen naar de noodzaak van de verweermogelijkheden, en waarom ervoor gekozen is om deze uitweg aan het «vervuiler-betaalt»-principe te bieden. Tevens vragen zij welke problemen het schrappen van de verweermogelijkheden oplevert.

De richtlijn geeft lidstaten de keuze om vergunningverweer en stand-der-techniek-verweer al of niet toe te staan. Beide opties (verweermiddelen *altijd* of *nooit* kunnen toelaten) worden door de regering onwenselijk geacht. Het altijd toelaten van een vergunning als verweermiddel zou kunnen worden beschouwd als een uitholling van de richtlijn, omdat Bijlage III bij de richtlijn veelal vergunningplichtige activiteiten bevat. Het andere uiterste, waarin er in het geheel geen rol voor de vergunning of stand der techniek als verweermiddelen mogelijk is, kan in bijzondere gevallen tot onredelijke situaties leiden. Hierop is in de memorie van toelichting nader ingegaan. De in het wetsvoorstel gekozen oplossing door het introduceren van een redelijkheidstoets, geformuleerd naar analogie van de redelijkheidstoets bij kostenverhaal na bestuursdwang maar met een nog beperktere werking, namelijk uitsluitend met betrekking tot het vergunningenverweer en het stand-der-techniek-verweer, is volgens de regering een adequate oplossing die recht doet aan de geschetste bezwaren van een digitale keuze. Met het introduceren van een redelijkheidstoets is een oplossing gevonden in het grijze gebied tussen de twee uitersten, die zich bevindt vlakbij het nooit kunnen toelaten van de verweermiddelen, zoals blijkt uit de memorie van toelichting. Schrappen van de redelijkheidstoets met betrekking tot kostenverhaal heeft tot gevolg dat altijd, dus zonder uitzondering, de volledige herstelkosten op de vervuiler moeten worden verhaald. Dit zou in uitzonderlijke omstandigheden kunnen leiden tot kennelijk onredelijke situaties. Ook zou het schrappen van de verweermogelijkheden zich niet goed verdragen tot de regeling met betrekking tot milieuaansprakelijkheid in het civiele recht. De verweermogelijkheden zijn weliswaar niet opgenomen in het Burgerlijk Wetboek, maar de civiele rechter heeft wel de mogelijkheid om de

omstandigheden van het geval mee te wegen; omstandigheden die in het voorkomende geval mede zouden kunnen omvatten dat de vervuiler handelde overeenkomstig een verleende vergunning of dat op grond van de stand van de wetenschappelijke en technologische kennis emissies of activiteiten niet als schadelijk werden beschouwd op het tijdstip dat zij plaatsvonden. Met betrekking tot de implementatie van de richtlijn geldt dat het meewegen van de omstandigheden van het geval door de Nederlandse bestuursrechter slechts mogelijk is wanneer dit expliciet in de Nederlandse regelgeving wordt vastgelegd; anders is het op grond van de richtlijn niet mogelijk voor een bestuursrechter om te toetsen aan de omstandigheden van het geval. In het Nederlandse systeem zal in eerste instantie het bevoegd gezag de redelijkheidstoets moeten doen, omdat in het bestuursrecht een rechter pas kan toetsen nadat een besluit door een bestuursorgaan is genomen.

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. Deze leden zijn van mening dat ook calamiteiten waarbij verontreiniging in het gemeentelijk riool stroomt uitgezonderd moeten worden van aansprakelijkheidsstelling; ook vinden zij dat rioolnooduitlaten (riooloverstorten) vrijgesteld moeten worden van milieuaansprakelijkheidsstelling.

Met betrekking tot milieuschade veroorzaakt door calamiteiten waarbij verontreiniging via een gemeentelijke riolering het oppervlaktewater zou bereiken en milieuschade veroorzaakt, geldt dat de kosten verhaald dienen te worden op degene die de schadeveroorzakende activiteit verricht. Zo zal de exploitant van de lekkende tankwagen vallen onder bijlage III van de richtlijn (activiteiten waarvoor een risicoaansprakelijkheid geldt). Het is juist in het belang van gemeenten dat dit niet wordt uitgezonderd van het wetsvoorstel, omdat de gemeente er belang bij heeft dat de betreffende vervuiler betaalt en de kosten niet op de gemeente worden afgewenteld. Daarnaast wijs ik op de misvatting dat bluswater is uitgezonderd van het wetsvoorstel; de richtlijn laat voor een dergelijke uitzondering geen ruimte. De memorie van toelichting wijst erop dat er bijzondere omstandigheden kunnen zijn waarbij kostenverhaal (ten dele) onredelijk zou kunnen zijn. Bluswater wordt daarbij als voorbeeld genoemd. Dit staat los van het feit of het bluswater via de gemeentelijke riolering of rechtstreeks het milieu bereikt.

Eenzelfde situatie doet zich voor bij een lekkage van gevaarlijke stoffen, die zowel rechtstreeks, als via een eventueel (toevallig) aanwezig openbaar riool het milieu kunnen bereiken. Ook hier richt de aansprakelijkheid zich op degene die de betreffende activiteit met de gevaarlijke stoffen verricht, en niet op de gemeente als (veelal toevallig en onvrijwillig) transporteur van het bluswater of de gelekte stoffen via het riool.

Bij een riooloverstort ligt de situatie enigszins anders. Het gaat hier veelal om een (in beginsel) voorzienbare gebeurtenis, waarop de gemeente door ontwerp en beheer van een openbaar riool wel invloed kan uitoefenen. De gebeurtenis vindt plaats in het kader van inzameling en transport van afvalwater door de gemeente, welke activiteit mede volgt uit de verplichtingen van de Richtlijn stedelijk afvalwater, zoals die in de Wet milieubeheer zijn vertaald. Bij deze activiteit is enige mate van nadelige gevolgen voor het milieu onontkoombaar. Deze nadelige gevolgen worden zo veel mogelijk beperkt, waarbij in het kader van totstandkoming van het gemeentelijk rioleringsplan en het verlenen van de Wvo-vergunning voor een overstort de afweging plaatsvindt tussen de mate van nadelige gevolgen voor het milieu en de maatschappelijke kosten. Daarbij speelt nog een belangrijke rol dat de gemeente slechts zeer ten dele invloed kan uitoefenen op de samenstelling van het rioolwater. Zo wordt bijvoorbeeld de samenstelling van het huishoudelijk afvalwater mede bepaald door de

in huishoudens gebruikte producten en bijvoorbeeld medicijnen, waarop de gemeente geen enkele invloed heeft. Zoals in het voorbeeld in de memorie van toelichting is aangegeven, is er in de praktijk ruimte om in een dergelijk geval van (volledig) kostenverhaal af te kunnen zien; dit sluit aan bij de huidige jurisprudentie. De richtlijn staat echter niet toe dat hiervoor een uitzondering in de wet wordt opgenomen.

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

In antwoord op deze vragen met betrekking tot de aansprakelijkheid van «gezagsdragers» (bestuurders), kan worden aangegeven dat noch de richtlijn milieuaansprakelijkheid, noch het wetsvoorstel, een specifieke regeling bevat met betrekking tot overheidsaansprakelijkheid bij onjuist handelen of nalaten door het bevoegd gezag. Het antwoord op de gestelde vragen kan dus gevonden worden in de huidige stand van zaken met betrekking tot het leerstuk van de overheidsaansprakelijkheid. Dit betreft een ingewikkeld juridisch leerstuk, waarover zeer veel literatuur en jurisprudentie voor handen is. In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat het nemen van een onjuist besluit, of het niet uitoefenen van bevoegdheden, tot aansprakelijkheid van de overheid kan leiden. Die aansprakelijkheid geldt niet rechtstreeks de «gezagsdragers» (bestuurders), maar het bestuursorgaan of de publiekrechtelijke rechtspersoon. De vraag of schade bij onjuist handelen of nalaten door een bestuursorgaan voor een gedupeerde eenvoudig te verhalen is, is in zijn algemeenheid niet te beantwoorden. Bij aansprakelijkheid en verhaal van schade, hangt alles immers af van de concrete omstandigheden van het geval.

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

De leden van de CDA-fractie vragen of het klopt dat de kosten van de schade c.q. vervuiling die niet op de vervuiler verhaald kunnen worden voor rekening komen van de bevoegde instantie die maatregelen heeft moeten treffen. Ook vragen zij of in de andere lidstaten wel een financieel vangnet ingesteld wordt door de overheid. Tevens vragen deze leden of de regering bereid is aanmoedigingsmaatregelen te verlangen teneinde te bewerkstelligen dat de gemaakte kosten daadwerkelijk verhaald kunnen worden op de vervuiler.

De richtlijn verplicht de vervuiler om milieuschade (in de zin van de richtlijn) te voorkomen en te herstellen. Wanneer het bevoegd gezag kosten maakt ter voorkoming en herstel van milieuschade, is het verplicht de kosten daarvan te verhalen op de vervuiler. De richtlijn verplicht de overheid echter niet tot het zelf nemen van deze maatregelen. Dit geldt ook voor het geval van milieuschade waarin de vervuiler – om welke reden dan ook – niet kan worden aangesproken. Zoals in het nader rapport is aangegeven is dit niet anders dan in de huidige situatie, waarin een bestuursorgaan ook voor een dergelijke milieuschade en bijbehorende kosten kan worden geplaatst.

In de omliggende landen en Hongarije wordt er geen financieel vangnet ingericht voor bevoegde instanties voor die gevallen waarin de kosten niet verhaald kunnen worden op de vervuiler; dit overigens in tegenstelling tot de voorstellen in Spanje. Van Spanje is bekend dat voor milieuschade veroorzaakt door bijlage-III-activiteiten hierin zal worden voorzien, vanaf 2010. Nederland wijkt met de gemaakte keuze niet af van de omliggende lidstaten.

Het is de regering niet duidelijk waarop de leden van de CDA-fractie doelen met «aanmoedigingsmaatregelen» in dit verband. De regering stelt een telefoonnummer open bij Infomil voor de vragen die bestuursorganen hebben bij de uitvoering van het wetsvoorstel. Ook zullen er enkele voorlichtingsbijeenkomsten met betrekking tot het wetsvoorstel worden georganiseerd.

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

De leden van de CDA-fractie willen weten of de bestaande regeling in hoofdstuk 17 van de Wet milieubeheer voldoet in het geval van ongewone voorvallen.

De artikelen 17.1 tot en met 17.3 van de Wet milieubeheer strekken mede tot implementatie van artikel 14 van Richtlijn nr. 96/82/EG van de Raad van de Europese Unie van 9 december 1996 betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken (Seveso II). De bestaande regeling voldoet in zoverre dat de naleving van de in deze artikelen neergelegde verplichtingen voor degene die de inrichting drijft, door het bevoegd gezag voor de milieuvergunning kan worden afgedwongen door toepassing van bestuursrechtelijke sancties, desnoods met onverwijlde spoed. In de praktijk doen zich geen onoverkomelijke problemen voor. In het kader van de herijkingsoperatie van de VROM-regelgeving is er geen aandacht besteed aan de regeling in het huidige hoofdstuk 17 Wm. Een meer fundamentele bezinning op de regeling voor ongewone voorvallen, in het voetspoor van het rapport van de Evaluatiecommissie Wet Milieubeheer zou gewenst zijn, maar heeft, gezien de grote inzet vereist voor projecten zoals bijvoorbeeld de omgevingsvergunning en het Activiteitenbesluit, geen prioriteit. Zoals in de memorie van toelichting aangegeven kan een dergelijke fundamentele heroverweging en aanpassing van de regelgeving echter niet plaatsvinden in het kader van de implementatie van de richtlijn milieuaansprakelijkheid.

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

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. Ook vragen zij om de toezegging dat – indien blijkt dat lagere overheden toch veel extra kosten maken als gevolg van dit wetsvoorstel – de regering bereid is deze extra kosten te vergoeden.

De kwalitatief omschreven schadedrempels in de richtlijn die als zodanig zijn overgenomen in het wetsvoorstel liggen hoog. Er moet sprake zijn van «aanmerkelijke negatieve effecten» op het bereiken of handhaven van de gunstige staat van instandhouding (bij beschermde soorten en natuurlijke habitats), «een aanmerkelijke negatieve invloed» op de ecologische, chemische of kwantitatieve toestand of het ecologisch potentieel (bij wateren), of «een aanmerkelijk risico» voor negatieve effecten op de menselijke gezondheid (bij bodem). Naar verwachting zullen ook andere lidstaten deze kwalitatieve drempels uit de richtlijn als zodanig in hun nationale regelgeving overnemen. Nederland wijkt daarmee dus niet af. Het ontbreekt echter aan een overzicht van een eventuele uitwerking van de schadedrempels in andere lidstaten. Voorts moet bedacht worden dat in het Nederlandse systeem steeds in het individuele geval door het bevoegde gezag zal moeten worden beoordeeld of er sprake is van overschrijding van één of meer schadedrempels, waarbij de omstandigheden van het geval worden meegewogen. De handreiking kan daarvoor slechts een kader aanreiken.

Het is de regering niet duidelijk op welke vele extra kosten er door de leden van het CDA bedoeld wordt. De richtlijn en het wetsvoorstel verplichten dat alle kosten verhaald worden op de vervuiler, naast de kosten van preventie en herstel gaat het ook om de bijkomende kosten. Alleen in die gevallen waarin de vervuiler niet kan worden opgespoord of niet solvabel is kan het bevoegd gezag te maken krijgen met niet-verhaalbare kosten. Zoals in het nader rapport uiteengezet betreft het geen meerkosten ten opzichte van het bestaande recht. Voorts is de regering van mening dat de uit het wetsvoorstel voortvloeiende taken voor het bevoegd gezag zodanig samenhangen en samenvallen met al bestaande taken dat deze uit reeds ter beschikking staande budgetten dienen te worden bekostigd.

De leden van de PvdA-fractie vragen in hoeverre er extra geld voor gemeenten vrij wordt gemaakt om de problemen met riooloverstorten op te lossen.

Het Rijk zal geen extra geld vrijmaken voor de aanpak van riooloverstorten. De aanpak van riooloverstorten vindt plaats door gemeenten bij de invulling van de gemeentelijke zorgplicht voor de inzameling en het transport van afvalwater. De gemeente kan de maatregelen bekostigen uit het rioolrecht, dat binnenkort zal worden vervangen door een rioolheffing. Het wetsvoorstel Verankering en bekostiging van gemeentelijke waterwerken (kamerstukken II, 2005–2006, 30 578, nr. 2) waarmee de rioolheffing wordt ingevoerd, is onlangs in uw Kamer behandeld. Wanneer dit gelet op de specifieke situatie opportuun is kunnen ook waterschappen bijdragen in de kosten van aanpak van een overstort.

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. Zij vragen waarom de regering kiest voor deze benadering en waarom er geen prioritaire volgorde wordt vastgesteld in de wettelijke bepalingen, of waarom niet gekozen wordt voor een universele regel betreffende milieuaansprakelijkheid die geldend is voor alle relevante wet- en regelgeving rond milieu en natuur. Zij vragen tevens of de regering bij het vormgeven van de wetwijziging hierover contact heeft gehad met de «handhavers in het veld» en zo ja, hoe die de gekozen implementatie beoordeelden, en zo nee, waarom er geen gebruik is gemaakt van de aanwezige praktijkervaring.

Er is voor gekozen om die bestuursorganen bevoegd te maken in geval van (onmiddellijke dreiging van) milieuschade die toch al bevoegd zijn ten aanzien van het vervuilende bedrijf of ten aanzien van het ontvangende milieucompartiment. Met betrekking tot milieuschade veroorzaakt door ggo's is vanwege de vereiste deskundigheid de Minister van VROM bevoegd gezag. Op deze wijze is het bestuursorgaan dat beschikt over kennis van de vervuiler of het aangetaste milieu, en dat veelal ook het meeste belang zal hebben bij het oplossen van de milieuschade, bevoegd. Gekozen is voor een uniforme bestuursrechtelijke regeling in de Wet milieubeheer; omwille van de strikte implementatie is ervoor gekozen deze regeling alleen te laten gelden voor het toepassingsgebied van de richtlijn. Er is niet gekozen voor het optuigen van een nieuwe structuur die bestaande structuren doorkruist, mede vanwege het mogelijk geringe aantal gevallen van milieuschade dat zich in de praktijk zal voordoen. Hierover is overleg gevoerd met de eerder genoemde klankbordgroep waarvan de leden voor hun standpuntbepaling uiteraard de mogelijkheid hebben zich te laten informeren door hun achterban, en waarin ook de VROM-Inspectie was vertegenwoordigd. Vanuit de UvW en de VNG is aangegeven dat men zich kan vinden in het voorstel met betrekking tot

het bevoegd gezag; vanuit de provincies werd aangegeven dat men liever geen taak als bevoegd gezag ziet voor de provincies met betrekking tot milieuaansprakelijkheid. Echter, de regering vindt de opstelling van het IPO niet goed te rijmen met het feit dat gedeputeerde staten wel het vergunningverlenend gezag zijn voor grotere Wm-inrichtingen. Bij hen zijn immers kennis van en contacten met het vervuilende bedrijf aanwezig. Daarom is er voor gekozen ook een rol aan de provincies toe te bedelen in geval van milieuschade.

11. Artikelsgewijze toelichting (memorie van toelichting hoofdstuk 2)

Artikel 17.2

De leden van de VVD-fractie vragen om een toelichting op het begrip «onmiddellijke dreiging»: waar ligt de grens tussen «onmiddellijk» en «niet onmiddellijk»? En dient die grens te worden vastgesteld op basis van jurisprudentie? Zo ja, welke jurisprudentie is er op dit gebied?

Het begrip «onmiddellijke dreiging» is rechtstreeks ontleend aan de richtlijn. De richtlijn geeft in artikel 2, lid 9, van «*onmiddellijke dreiging van schade*» de volgende omschrijving: «een voldoende waarschijnlijkheid dat zich *in de nabije toekomst* milieuschade zal voordoen». Deze begripsbepaling is, op uitdrukkelijk advies van de Raad van State, overgenomen in het wetsvoorstel.¹ Concreter dan «in de nabije toekomst» wordt de grens tussen onmiddellijk en niet-onmiddellijk dus niet aangegeven. Of sprake is van «onmiddellijke dreiging» hangt af van de omstandigheden van het geval, omstandigheden die door de betrokken exploitant en het bevoegd gezag dienen te worden beoordeeld.

Het begrip «onmiddellijke dreiging» komt ook voor in andere regelgeving met betrekking tot aansprakelijkheid, bijvoorbeeld in Boek 6 en 8 van het Burgerlijk Wetboek (de artikelen 6:184, 8:620, 8:1030, 8:1210 en 8:1670), en in het arbeidsomstandighedenrecht. Maar ook dichterbij huis; ik doel op artikel 17.1 Wm, waarin wordt bepaald dat «indien zich in een inrichting een ongewoon voorval voordoet (...), waardoor nadelige gevolgen voor het milieu (...) *dreigen* te ontstaan, treft degene die de inrichting drijft, *onmiddellijk* (...) maatregelen (...)». De onmiddellijkheidseis ziet vooral op het zoveel mogelijk voorkomen van schade doordat *tijdig* – op eigen initiatief van de exploitant of anders op last van het bevoegd gezag - *preventieve* maatregelen worden getroffen (zie artikel 5 van de richtlijn, en het dienovereenkomstige artikel 17.12). Dus niet wachten totdat de schade zich voordoet, maar reeds in actie komen indien de verwezenlijking van het risico op handen is.

In het maatschappelijk verkeer en meer bijzonder in het aansprakelijkheidsrecht geldt het voorzorgsbeginsel: een algemene verplichting om tegen het ontstaan van schade te waken. De richtlijn formuleert dat in overweging 2 van de preambule als volgt: «Het basisbeginsel (...) dient te zijn dat een exploitant wiens activiteiten (...) een onmiddellijk gevaar voor milieuschade hebben veroorzaakt, financieel aansprakelijk worden gesteld, zodat *exploitanten ertoe worden aangespoord maatregelen te treffen* en praktijken te ontwikkelen *om het risico van milieuschade zo klein mogelijk te houden* (...)». Wanneer het moment intreedt waarop onmiddellijk maatregelen dienen te worden getroffen, wordt in eerste instantie ingeschat door de exploitant zelf (subjectieve waardering van feitelijke aard), maar na melding aan het bevoegd gezag, is het oordeel van het bevoegd gezag beslissend (objectieve waardering). Indien hieromtrent een geschil ontstaat, zal uiteindelijk de bestuurs- of strafrechter uitmaken of de exploitant tijdig maatregelen heeft getroffen en deze dreigende situatie tijdig aan het bevoegd gezag heeft gemeld.

¹ Tweede kamer, 2006–2007, 30 920, nr. 4, pag. 10.

Op dit moment bestaat nog geen jurisprudentie met betrekking tot een «onmiddellijke dreiging van milieuschade», zoals bedoeld in de richtlijn milieuaansprakelijkheid. Met betrekking tot het al dan niet tijdig melden van een ongewoon voorval bestaat al wel enige jurisprudentie. Wat dient te worden verstaan onder «zo spoedig mogelijk» – de tijdspanne tussen gebeurtenis en melding – wordt door de bestuursrechter aan de hand van de concrete omstandigheden beoordeeld. Uit de jurisprudentie blijkt dat een dergelijk voorval, zodra dit mogelijk is, dient te worden gemeld aan het bevoegd gezag.¹ Indien wel de brandweer en andere hulpdiensten konden worden gebeld, dan kan ook de melding aan het bevoegd gezag zo spoedig mogelijk worden gedaan, zeker indien op dat moment meer dan één persoon in de inrichting aanwezig was.²

Artikel 17.9

De leden van de CDA-fractie vragen of het in het licht van de gang van zaken met de Probo Koala niet noodzakelijk is het wetsvoorstel nogmaals te bekijken en indien nodig aan te passen. Zij denken hierbij vooral aan de gecompliceerdheid en verschillen in interpretatie en in hoeverre de gebruikte definities aansluiten bij de Europese regelgeving. Deze leden 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, en vragen of een dergelijke lijst ook in verband met dit wetsvoorstel wenselijk zou zijn. Zij verzoeken de regering het advies van de Raad van State over artikel 17.9, vijfde lid, in heroverweging te nemen.

De regering is van mening dat er met het wetsvoorstel een adequate invulling wordt gegeven aan de richtlijn die steeds van toepassing is in geval van (onmiddellijke dreiging van) milieuschade. Het feit dat het wetsvoorstel voorziet in een uniforme regeling voor bestuursrechtelijke milieuaansprakelijkheid zal naar verwachting bijdragen aan de kenbaarheid van de regeling. Wat betreft de gehanteerde definities sluit het wetsvoorstel goed aan bij de richtlijn. Voor het geval er tegelijkertijd meerdere bestuursorganen bevoegd zijn en er eventueel een impasse zou ontstaan is er in het wetsvoorstel een vorderingsbevoegdheid toegekend aan de Minister van VROM. In de handreiking zal er op worden geattendeerd dat een bevoegd gezag zaken onder de aandacht van de Minister van VROM kan brengen.

Aan de suggestie om een checklist te ontwikkelen zoals waarvoor met betrekking tot ongewone gevallen in het kader van de Probo Koala gepleit is, wordt tegemoet gekomen door het opnemen van een stappenplan in het kader van de handreiking voor het bevoegd gezag. Daarin zal voor gevallen van milieuschade waarin er meerdere bestuursorganen bevoegdheden hebben, worden aangegeven dat in een dergelijk geval andere bestuursorganen en overheidsdiensten actief moeten worden geïnformeerd, en dat daarmee overlegd moet worden; ook wordt daarin opgenomen dat in een dergelijk geval moet worden vastgelegd wie de regie voert.

Zoals in het Nader rapport aangegeven voelt de regering niet voor een aanpassing van artikel 17.9, vijfde lid (nu zesde lid). Uit het wetsvoorstel volgt dat er voor iedere situatie van milieuschade één of meerdere bestuursorganen bevoegd zijn (naast elkaar); het is een sluitend stelsel. Een vangnet is derhalve overbodig en roept eerder vragen op. Aan de argumenten om artikel 17.9, vijfde lid, niet in heroverweging te nemen voeg ik nog toe dat het zeer lastig zo niet ondoenlijk is om algemeen toepasbare criteria aan te leggen voor de bepaling van het coördinerende bevoegd gezag in geval van (onmiddellijke dreiging van) milieuschade.

¹ Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State, 22 september 2004, nr. 200400556/1, AB 2005/80.

² Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State, 25 oktober 2006, nr. 200603135/1, AB 2007/17.

Daarnaast is de regering geen voorstander van een algemene regeling voor een coördinerende rol met betrekking tot milieuaansprakelijkheid voor een bestuursorgaan dat in het geheel geen bevoegdheid heeft voor het betreffende milieucompartiment of ten aanzien van de vergunningverlening aan de vervuiler. Naar de mening van de regering kan dit beter beoordeeld worden in het licht van de omstandigheden van het geval.

De regering deelt de veronderstelling van de leden van de SP-fractie niet dat het wetsvoorstel tot veel onduidelijkheid en verwarring zal leiden. De regering is van mening dat het wetsvoorstel een duidelijke regeling bevat: het bevat een eenduidige regeling ten aanzien van de vraag wie als bevoegd gezag mag optreden; ook de taken van het bevoegd gezag en de verplichtingen van de vervuiler zijn duidelijk aangegeven. De regeling ter zake van het bevoegd gezag in het wetsvoorstel is juist bedacht met het oog op de praktijk. In de praktijk zal het veelal niet direct duidelijk zijn dat er sprake is van overschrijding van een schadedrempel voor milieuschade. Toch komt er dan al een bevoegd gezag in actie, een bestuursorgaan dat op grond van andere regelgeving al bevoegd is. Het ligt voor de hand dat ditzelfde bestuursorgaan ook bevoegd is ten aanzien van preventieve en herstelmaatregelen en kostenverhaal; de regeling in het wetsvoorstel met betrekking tot het bevoegd gezag voorziet hierin. Het is weliswaar mogelijk dat op grond van de voorgestelde regeling meerdere bestuursorganen tegelijkertijd, naast elkaar bevoegd zijn; dit hoeft niet tot verwarring te leiden. In de bestuurlijke milieuwetgeving komt dit vaker voor.

Bij deze gelegenheid maak ik uw Kamer erop attent dat in de Nederlandstalige versie van de richtlijn een fout staat die is overgenomen in de memorie van toelichting. In paragraaf 7 (Milieuschade) van de memorie van toelichting staat vermeld wat er onder «beschermden soorten» wordt verstaan, zoals dat in de richtlijn is vermeld. Echter, uit de Engelstalige versie van de richtlijn blijkt dat het moet gaan om «de voortplantings- of rustplaatsen *van de soorten* genoemd in bijlage IV bij de habitatrichtlijn». De cursief gedrukte woorden zijn in de Nederlandstalige versie weggelaten. De regering zal de Europese Commissie hierop attenderen bij de toezending van de implementatiewet.

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