

Vergaderjaar 2007–2008

30 920

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

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 23 januari 2008

1. Algemeen

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

2. Inleiding – Hoofdpijnen van de richtlijn milieuaansprakelijkheid

De leden van de PvdA-fractie vragen naar een inschatting wat betreft juridische procedures vanwege de gehanteerde vage begrippen in het wetsvoorstel die uit de richtlijn zijn overgenomen, en de consequenties die de regering daaraan heeft verbonden.

Zoals vermeld in de nota naar aanleiding van het verslag (p. 3) mag bij nieuwe regelgeving verwacht worden dat zich jurisprudentie zal ontwikkelen naar aanleiding van die regelgeving. Mogelijk zal zich ook jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie ontwikkelen over de in de richtlijn gehanteerde terminologie. Omdat het in de praktijk bij een geval van milieuschade doorgaans zal gaan om aanzienlijke bedragen die gemoeid zijn met het voorkomen en herstellen ervan, mag overigens verwacht worden dat een dergelijk geval alleen al om die reden (grote financiële belangen) stof oplevert voor juridische procedures. Ook met de bestaande regelgeving is dat het geval bij aansprakelijkheid voor schade aan het milieu en kostenverhaal. In die zin verwacht ik niet dat het wetsvoorstel zal leiden tot veel méér juridische procedures dan onder het huidige recht het geval is. Wel zal mogelijk een groter aantal verzoeken tot handhaving aan het bevoegd gezag gedaan worden.

De regering verbindt aan de mogelijkheid dat er juridische procedures zullen worden aangespannen met betrekking tot de te implementeren richtlijn geen verdere consequenties. De (rechts)praktijk zal zijn weg moeten vinden met dit aanvullende instrument voor kostenverhaal. Het is eigen aan het onderwerp (en de daarmee verweven vragen omtrent raming van de schade, aansprakelijkheid, causaliteit, herstel mogelijkheden) dat de juridische vragen van het ene specifieke geval tot het andere zullen verschillen. Voor zulke casuïstiek kan noch de wet noch een handreiking bij de wet op voorhand volledig soelaas bieden.

Ook vragen de leden van de PvdA-fractie zich af of de globale omschrijving van de begrippen in de Europese richtlijn nu juist niet de ruimte laat aan de lidstaten om er zelf een nadere invulling aan te geven, en waarom de regering daarvoor niet heeft gekozen.

De richtlijn laat in feite wel de ruimte aan de lidstaten om zelf invulling te geven aan de gehanteerde begrippen uit de richtlijn door middel van concretere definities in de nationale regelgeving, maar uitsluitend wanneer deze ruimer zouden zijn dan die in de richtlijn. Bijvoorbeeld door middel van een lagere drempel voor milieuschade en door een bredere reikwijdte van het begrip milieuschade. Het betreft immers een richtlijn waarvoor de rechtsbasis minimumharmonisatie is (artikel 175, eerste lid EG-verdrag). Voor een dergelijke invulling is niet gekozen, vanuit de overweging dat waar de schadedrempel ook gelegd wordt, altijd discussie over grenzen mogelijk is. De regering heeft het implementatietraject van deze richtlijn niet willen belasten met een discussie over het verleggen van de schadedrempel. Ook andere lidstaten hebben daarvoor overigens niet gekozen.

Het omgekeerde, een beperktere invulling van de begrippen in de nationale regelgeving is niet mogelijk. Wanneer Nederland een eigen interpretatie zou geven in de wettekst die enger is dan deze begrippen, zal Nederland door de Europese Commissie incorrecte omzetting van de richtlijn worden verweten en kan Nederland een inbreukprocedure tegemoet zien. Daarom heeft de regering gekozen voor het niet zelf invullen in de wettekst van de terminologie uit de richtlijn.

De leden van de PvdA-fractie hebben begrepen dat een handreiking bij de regelgeving wordt ontwikkeld en vragen een verduidelijking van de invulling die aan de schadedrempels zal worden gegeven. Ook vragen zij naar de omvang van deze handreiking, en vragen of kan worden toegezegd dat de handreiking beschikbaar is bij de inwerkingtreding van de wet.

De handreiking biedt een denkkader om te kunnen bepalen of de schadedrempel voor een bepaald milieucompartiment (bodem, natuur, water) is overschreden. Het bevoegde gezag krijgt hiermee enige handvatten aangereikt om vast te stellen of een schadedrempel is overschreden. Ter uwer informatie wordt de handreiking¹ hierbij meegezonden. Ik had tijdens het debat met de Tweede Kamer toegezegd deze handreiking naar de Kamer te zenden nog voor de inwerkingtreding van het wetsvoorstel. De handreiking zal toegankelijk worden gemaakt via de website van Infomil (www.infomil.nl). Het huidige document betreft een eerste versie die eventueel – aan de hand van informatie die zal worden verkregen uit de te houden voorlichtingsbijeenkomsten – kan worden aangevuld.

Verder vragen de leden van de PvdA-fractie hoe de omschrijving van het begrip «belanghebbende» uit de Algemene Wet Bestuursrecht zich verhoudt tot de omschrijving van belanghebbenden bij het voorliggende wetsvoorstel over de milieuaansprakelijkheid.

Het wetsvoorstel bevat (als toekomstig onderdeel van de Wet milieubeheer) geen eigen, van de Algemene wet bestuursrecht, afwijkende omschrijving van het begrip «belanghebbende». Een vergelijkbare bevoegdheid voor belanghebbenden als opgenomen in het nieuwe artikel 17.15 (verzoek aan bevoegd gezag om op te treden) is bijvoorbeeld ook opgenomen in artikel 18.14 Wet milieubeheer. In de artikelsgewijze toelichting bij artikel 17.15, eerste lid, van artikel I van het voorliggende wetsvoorstel wordt hierop uitdrukkelijk ingegaan (memorie van toelichting, Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 920, nr. 3, pag. 42). Kortheidshalve verwijs ik naar deze passage.

¹ Dit stuk ligt ter inzage op de afdeling inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 139206.02.

3. Bevoegd gezag

De leden van de PvdA-fractie vragen of decentrale overheden voldoende geëquipeerd zijn om de regels omtrent milieuaansprakelijkheid te handhaven. Tevens vragen deze leden naar de verwachte kosten met betrekking tot de handhaving en de wijze waarop de bekostiging plaats zal vinden.

Op basis van de bepaling in het wetsvoorstel voor de keuze van het bevoegd gezag zal in de praktijk veelal die instantie bevoegd zijn voor de milieuschade op grond van titel 17.2 Wet milieubeheer die nu ook al aan de lat staat voor schade aan het betreffende milieucompartiment of die al bevoegd gezag is voor de betreffende milieuschadeveroorzakende activiteit. Deze instanties zijn voor een dergelijke taak voldoende geëquipeerd. Het betreft bijvoorbeeld waterschappen voor milieuschade aan lokale wateren, gemeenten voor milieuschade aan de bodem, provincies voor milieuschade aan beschermde soorten en natuurlijke habitats. Dit zijn instanties die nu ook al, met gebruikmaking van de huidige milieu-regelgeving, optreden in geval van schade aan het betreffende milieucompartiment, en dus ook nu al geconfronteerd (kunnen) worden met vragen omtrent de omvang van de schade en juridische geschillen omtrent kostenverhaal. Het wetsvoorstel biedt overigens uitdrukkelijk de mogelijkheid voor bestuursorganen om ontbrekende expertise, bijvoorbeeld om de schade te ramen, in te huren. De kosten die hiervoor gemaakt worden dienen – net als alle overige kosten – verhaald te worden op degene die de milieuschadeveroorzakende activiteit (heeft) verricht. Handhaving is veelal al een taak van decentrale overheden, waarvoor zij kosten maken. De totale kosten met betrekking tot de handhaving hangen mede af van het aantal gevallen van milieuschade dat zich voordoet. Overigens kunnen (en moeten) ook de kosten van de handhaving verhaald worden op degene die de activiteit verricht waardoor de (onmiddellijke dreiging van) milieuschade veroorzaakt wordt. Het kostenverhaal dient ter compensatie van de gemaakte kosten door het bestuursorgaan. Met betrekking tot de kosten verwijs ik voor het overige naar hetgeen hierover in paragraaf 24 van de memorie van toelichting is vermeld. Voor de uitoefening van taken staan de decentrale overheden overigens de gebruikelijke financiële bronnen ter beschikking.

4. Vorderingsbevoegdheid van de minister van VROM

De leden van de PvdA-fractie vragen onder welke omstandigheden en op welke wijze de minister van plan is om gebruik te maken van de extra vorderingsbevoegdheid die de wet de minister verschaft. Zij willen weten wanneer decentrale overheden dusdanig in gebreke blijven bij de handhaving, dat ingrijpen door de minister aan de orde is.

Zoals aangegeven in de memorie van toelichting (paragraaf 10) is de vorderingsbevoegdheid in het wetsvoorstel opgenomen als laatste redmiddel, in het belang van het milieu, voor die gevallen waarin het bevoegd gezag geen uitvoering geeft aan haar verplichtingen ingevolge het wetsvoorstel; bijvoorbeeld in het geval de betrokken bestuursorganen er onderling niet uitkomen wie het voortouw zou moeten nemen, waardoor een bestuurlijke impasse ontstaat.

Met gebruikmaking van de vorderingsbevoegdheid wordt tevens een mogelijke ingebrekestelling door de Europese Commissie wegens niet-naleving voorkomen. De minister van VROM kan van het bevoegde bestuursorgaan – voor zover het een decentrale overheid betreft – vorderen dat het alsnog gebruik maakt van zijn bevoegdheden om op te treden. Hierbij gelden de waarborgen die in artikel 18.8b (bestuursdwang en dwangsom) van de Wet milieubeheer zijn vermeld. E.e.a. impliceert

dat, tenzij de geboden spoed zich daartegen verzet (hetgeen vrijwel nooit het geval zal zijn), eerst overleg moet plaatsvinden met het betrokken bestuursorgaan, en dat het besluit houdende de vordering moet worden overgelegd aan de Staten-Generaal en geplaatst moet worden in de Staatscourant. Op deze wijze is de parlementaire controle op de toepassing van de vorderingsbevoegdheid gewaarborgd. Het betreft een (uiterste) vorm van tweedelijns toezicht die op meerdere plaatsen in de wetgeving wordt gehanteerd.

5. Kostenverhaal

De leden van de PvdA-fractie vragen op welke wijze de aansprakelijkheidsregeling in het voorliggende wetsvoorstel zich verhoudt tot de instrumenten van bestuurlijke boete en dwangsommen uit het bestuursrecht.

In paragraaf 9.1 van de Memorie van Toelichting is kort ingegaan op het verschil tussen het aansprakelijkheidsinstrument in het voorliggende wetsvoorstel en het handavingsinstrumentarium in (hoofdstuk 5 van) de Algemene wet bestuursrecht (Awb). In die passage (Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 920, nr. 3, pag. 9) is met name aandacht besteed aan de verhouding tussen het aansprakelijkheidsinstrument tot het instrument van bestuursdwang, juist vanwege de grote gelijkenis tussen deze twee instrumenten: beide instrumenten zijn erop gericht dat de schade fysiek hersteld wordt op kosten van degene die de schade heeft veroorzaakt. Het belangrijkste verschil is – en dat verschil geldt ook in de verhouding tot de andere twee bestuursrechtelijke handavingsinstrumenten (boete en dwangsom) – dat bij toepassing van het instrument uit de richtlijn niet vereist is dat sprake is van een overtreding. Met andere woorden, dit (nieuwe) instrument is géén sanctie (op een milieu-overtreding) maar betreft een maatregel naar aanleiding van dreigende of geconstateerde milieuschade, ongeacht of sprake is van een overtreding. Deze verhouding is dus vergelijkbaar met de verhouding tussen bijvoorbeeld het saneringsbevel uit hoofde van de Wet bodembescherming en de bestuursrechtelijke sancties uit de Awb.

De verhouding tot de bestuurlijke boete en specifiek de dwangsom is voorts dat in geval van een overtreding, waarbij milieuschade ontstaat die de drempel van de richtlijn overschrijdt, deze sanctie naast het aansprakelijkheidsinstrument uit de richtlijn ingezet kan worden. Het instrumentarium uit hoofdstuk 18 en de nieuwe titel 17.2 Wet milieubeheer zijn bij samenloop van milieuschade en een overtreding cumulatief toepasbaar. Een bevoegd gezag kan in dat geval aan een beschikking tot het treffen van maatregelen aan beide hoofdstukken een bevoegdheid ontnemen. Verder bevat het wetsvoorstel de regeling dat de naleving van met behulp van het aansprakelijkheidsinstrument opgelegde verplichtingen of daarbij gegeven instructies, kan worden afgedwongen door het opleggen van een dwangsom (artikel 18.2g Wet milieubeheer, artikel I, onderdeel C van het wetsvoorstel). Immers het niet naleven van een opgelegde verplichting tot het treffen van preventieve of herstelmaatregelen is een overtreding, waartegen handhavend dient te kunnen worden opgetreden.

Een samenloop van de aansprakelijkheidsregeling in het voorliggende wetsvoorstel met de bestuurlijke boete is op dit moment niet aan de orde, aangezien de bestuurlijke boete in het milieurecht (nog) niet van toepassing is, behoudens in het kader van emissiehandel (hoofdstuk 16 Wet milieubeheer) en de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden.

De leden van de SP-fractie constateren dat het bevoegd gezag (geheel of gedeeltelijk) kan afzien van kostenverhaal indien de kosten redelijkerwijze niet geheel of gedeeltelijk ten laste van de betrokkene behoren te komen (art. 17.16 derde lid). Zij vragen hoe in dit verband het voorbeeld genoemd in het artikel in Tubantia¹, valt te bezien, gegeven dat dit voor-

¹ «Dwing Eternit tot opruimen van asbest», *Tubantia*, 5 oktober 2007.

beeld juist is. Met name vragen zij of de minister de afspraken van haar ambtsvoorganger onderschrijft.

Met betrekking tot het artikel in *Tubantia* merk ik allereerst op dat de daarin genoemde schade aan het milieu niet onder de werking van het wetsvoorstel valt vanwege het feit dat de gebeurtenis vóór 30 april 2007 heeft plaatsgevonden.

Op zich is overigens aannemelijk dat een geval van milieuschade doordat een bedrijf asbestverontreiniging van de bodem veroorzaakt en waarbij kan worden aangetoond dat de schadedrempel uit het wetsvoorstel voor bodem wordt overschreden, onder de reikwijdte van het wetsvoorstel zal vallen wanneer de milieuschade wordt veroorzaakt na 30 april 2007.

Het genoemde artikellid van het wetsvoorstel (artikel 17.16, vierde lid) betreft een (verweer tegen kostenverhaal door een) beroep op de vergunning of de stand der wetenschap en techniek. In een specifiek geval is het aan het bevoegd gezag en eventueel de bestuursrechter om te beoordelen of geheel of gedeeltelijk kan worden afgezien van het verhalen van de kosten van herstelmaatregelen. Over specifieke gevallen van verontreiniging en het mogelijk al dan niet doorstaan van de redelijkheidstoets kan de regering in het kader van het wetsvoorstel geen uitspraken doen.

Met betrekking tot hetgeen in het artikel in *Tubantia* staat merk ik nog het volgende op. Het verhalen van kosten voor de sanering van asbesthoudende bodem en wegen is een punt van aandacht. Eternit stelt zich voorsnóg op het standpunt dat zij niet aansprakelijk gesteld kan worden voor de schade van de staat vanwege het saneren van asbesthoudende wegen en bodems. Kostenverhaal door de staat op Eternit is op grond van de Wet bodembescherming gelet op de stand van de jurisprudentie moeilijk. Recente gerechtelijke uitspraken hebben daarin weinig verandering gebracht. Deze gaan in op de aansprakelijkheid ten aanzien van slachtoffers; over de aansprakelijkheid voor saneringskosten geven ze geen nieuwe inzichten (zie brief aan de Tweede Kamer d.d. 1 mei 2007, 25 834, nr. 45).

Ik leg mij hierbij overigens niet neer en blijf letten op mogelijkheden om de kosten van asbestsaneringen op aansprakelijke partijen te verhalen. Er is geen sprake van afspraken met Eternit waarbij de staat zou afzien van het verhalen van saneringskosten in ruil voor de vrijwillige regeling die Eternit voor slachtoffers heeft getroffen. Wel is het zo dat ik in de afgelopen periode de prioriteit heb gelegd bij het bieden van een oplossing voor de slachtoffers van asbest. Nu de overheidsregeling voor slachtoffers er is, tracht ik afspraken te maken met de betrokken bedrijven over het verhalen van de kosten voor die slachtoffers waarvoor zij de verantwoordelijkheid zouden moeten nemen. De verantwoordelijkheid voor saneringskosten hebben bij deze gesprekken ook een plaats. Indien er met Eternit geen minnelijke regeling mogelijk blijkt te zijn, zal ik met de landsadvocaat bekijken in hoeverre een juridische procedure kansrijk is.

6. Toepassingsgebied – Amendement van het lid Samsom (amendement nr. 17)

In reactie op de opmerking van de leden van de CDA-fractie dat de Europese wetgever de reikwijdte van de richtlijn op goede gronden zou hebben beperkt tot de in de richtlijn genoemde grotere industriële installaties, merk ik het volgende op.

De Europese wetgever heeft uitdrukkelijk de mogelijkheid opengelaten voor de lidstaten om de richtlijn op meer activiteiten van toepassing te verklaren. Het betreft immers een richtlijn waarvoor de rechtsbasis in artikel 175, eerste lid, EG-verdrag (minimumharmonisatie) is gelegen. Van enkele lidstaten is bekend dat daar bij de implementatie van de richtlijn in het nationale systeem de toepassing van de risicoaansprakelijkheid zal worden verbreed naar meer activiteiten dan in bijlage III bij de richtlijn

vermeld (Hongarije), of dat bepalingen met betrekking tot preventieve en herstelmaatregelen voor een ruimere groep van activiteiten zal gaan gelden dan de in bijlage III genoemde activiteiten (Spanje). Met het amendement wordt dus gebruik gemaakt van een mogelijkheid die de richtlijn biedt. Daarbij wijs ik erop dat de richtlijn overigens sowieso betrekking heeft op alle activiteiten wanneer deze schade aan beschermde soorten en natuurlijke habitats veroorzaken als de exploitant schuld of nalatigheid kan worden verweten.

Voor wat betreft de zogenaamde risicoaansprakelijkheid richt de richtlijn zich op die (vergunningplichtige) activiteiten, die naar verwachting milieuschade kunnen veroorzaken (bijlage III bij de richtlijn). Deze terecht primaire focus laat onverlet dat reëel denkbaar is dat ook andere activiteiten tot een drempeloverschrijdende milieuschade aanleiding kunnen geven. Zo heeft de Raad van State in zijn advies bijvoorbeeld ook aandacht gevraagd voor de amvb-activiteiten.

In reactie op de opmerking van de leden van de CDA-fractie dat de Tweede Kamer met het bewuste amendement geen ander doel zou wensen te bereiken dan het mogelijk maken van uitbreiding van de reikwijdte, een mogelijkheid die reeds bij formele wet kan worden gerealiseerd, merk ik het volgende op.

Uiteraard is het mogelijk om uitbreiding van de reikwijdte bij formele wet te regelen.

Echter, gekozen is in overleg met de Tweede Kamer voor uitbreiding bij amvb; dit om de behandeling van het wetsvoorstel niet (onnodig) op te houden, daar de implementatiedatum reeds is verstreken. De primaire insteek van het wetsvoorstel is een adequate implementatie van de richtlijn. Overigens blijft het met de in het amendement voorgestelde procedure tot de mogelijkheden behoren dat een eventuele uitbreiding van de reikwijdte bij formele wet wordt geregeld, namelijk als ten minste een der beide Kamers naar aanleiding van de voorhang dat van de regering vraagt.

Ook stellen de leden van de CDA-fractie dat het geamendeerde artikel 17.7, eerste lid, onder a, sub 2° (anders dan sub 1°) geen enkel materieel criterium bevat en dat, nu de formele wetgever aanwijzing van niet nader te noemen bedrijven boven de markt laat hangen, die markt daarop naar verwachting zal reageren met hogere verzekeringspremies en garanties. Deze leden vragen wat de minister ertoe heeft bewogen dit amendement te accepteren, daar waar zij begrijpen dat zowel het kabinet als Eerste en Tweede Kamer niet voornemens zijn om koppen op de Brusselse regelgeving te zetten. Ook vragen deze leden of de minister bereid is de «ongewenste kop» op de richtlijn op enigerlei wijze te niet te doen of te corrigeren, en, zo ja, op welke wijze.

De bij amendement ingevoegde bepaling bevat inderdaad geen materieel criterium. Uiteraard neemt de regering bij het ontwerpen van de amvb wel de discussie omtrent dit amendement die in de Tweede Kamer heeft plaats gehad mee. De uitbreiding zal in elk geval geen betrekking kunnen hebben op «activiteiten van burgers», aangezien de term «activiteit» blijkens de begripsbepaling (artikel 17.6) een specifieke betekenis heeft: een beroepshalve of bedrijfsmatig verrichte activiteit.

Voorts ligt het in de rede de uitbreiding te beperken tot die activiteiten die daadwerkelijk een drempeloverschrijdende milieuschade zullen kunnen veroorzaken.

Met de uitbreiding wordt beoogd om voor alle potentiële veroorzakers van drempeloverschrijdende milieuschade een gelijk (publiekrechtelijk) aansprakelijkheidsregime te vestigen, zodat niet de ene vervuiler ermee weg komt, waar de andere vervuiler (uit Bijlage III) volledig kostenverhaal zal ondervinden. Ik ben voornemens naar een zinnige uitbreiding van de

reikwijdte onderzoek te laten uitvoeren.

Of de markt aanleiding ziet om op dit wetsvoorstel te reageren, kan ik niet voorzien. In dit verband attendeer ik er echter op dat ook onder het huidige recht aansprakelijkheid geldt voor milieuschade voor elke veroorzaker, vergunningplichtig of niet. Het wetsvoorstel creëert een extra instrument voor het voorkomen en herstellen van milieuschade en het verhalen van de kosten daarvan, en geen extra aansprakelijkheid. Aansprakelijkheid voor milieuverontreiniging geldt dus reeds nu al voor de bedrijven die niet onder Bijlage III van de richtlijn vallen, en zal daarvoor blijven gelden. Met betrekking tot het amendement-Samsom heb ik tijdens het debat met de Tweede Kamer op 4 juli 2007 aangegeven sympathiek ertegenover te staan maar het oordeel verder aan de Kamer te laten. Deze sympathie komt voort uit de nuchtere constatering dat het beginsel «de vervuiler betaalt» ook van toepassing is op andere activiteiten dan die welke in bijlage III bij de richtlijn worden genoemd. Ook als een activiteit niet in de bijlage staat vermeld maar wel tot milieuschade (boven de schadepremie) leidt, moeten – net als bij activiteiten die wel in de bijlage staan – de kosten van herstel voor rekening van degene die de activiteit verricht komen.

Nu de Tweede Kamer het amendement heeft aangenomen zal ik indien het wetsvoorstel tot wet zal zijn verheven, in overeenstemming met de wens van de Tweede Kamer, een dergelijke amvb voorbereiden. Daarbij kan ook de conclusie uit de bus komen dat de amvb er niet komt; ook dat laat het wetsvoorstel toe. Omtrent de gewenste omvang van de mogelijke uitbreiding zal ik in het kader van de voorhang met zowel de Tweede Kamer als desverlangd uiteraard ook met de Eerste Kamer van gedachten wisselen.

Ook de leden van de VVD-fractie vragen of de minister de mening deelt dat de voorgestelde uitwerking van het amendement door middel van een amvb in strijd is met de motie Jurgens, en of de minister het met de leden van deze fractie eens is dat door de aanvaarding van amendement nr. 17 wordt afgeweken van de afspraak van de «één op één implementatie».

Ik deel niet de mening dat de voorgestelde uitwerking van het amendement van de heer Samsom door middel van een amvb is met de motie Jurgens. De met het amendement verschaft algemene delegatiegrondslag biedt geen ruimte om van de wet af te wijken, maar enkel om aan de toepassing van de toekomstige titel 17.2 van de Wet milieubeheer een ruimer bereik te geven dan de vergunningplichtige activiteiten, genoemd in bijlage III bij de richtlijn.

Met het amendement wordt afgeweken van het principe van «één op één implementatie». Het kabinet is, zoals recent nog eens verwoord in de brief van de staatssecretaris van Economische Zaken van 2 november 2007¹, in beginsel tegen het plaatsen van «nationale koppen» en is van mening dat er zwaarwegende redenen moeten zijn voor het plaatsen van een kop. In die brief is verwoord dat naar de mening van het kabinet ook sprake is van een kop wanneer gebruik wordt gemaakt van de ruimte die minimumharmonisatie biedt om normen uit een richtlijn ook toe te passen op gevallen die buiten de reikwijdte van de richtlijn vallen (bredere scope/doelgroep) en de nationale normen daarmee strenger worden. In dit geval is door het aangenomen amendement nationaal meer geregeld dan op basis van de richtlijn strikt genomen noodzakelijk is.

Het staat het parlement overigens vrij om van het beginsel van «één op één implementatie» af te wijken. In dit geval is daar ook een zwaarwegende reden voor, namelijk het in alle gevallen voorkomen en herstellen van drempeloverschrijdende (en dus ernstige) milieuschade als gevolg van activiteiten. Het beginsel van de vervuiler betaalt, en de afschrikwekkende werking die daarvan uitgaat, dient gelijkelijk te gelden voor alle potentiële veroorzakers. Dat beginsel ligt ook niet alleen ten grondslag

¹ Kamerstukken 2007/2008, 29 515/29 826, nr. 222.

aan de Europese milieuregelgeving, maar evenzeer aan het nationale milieurecht.

Daarbij komt nog dat door middel van een amvb weliswaar meer activiteiten onder de risicoaansprakelijkheid van het wetsvoorstel gebracht kunnen worden dan in Bijlage III bij de richtlijn worden genoemd, maar dat wil nog niet zeggen dat het wetsvoorstel ook steeds toegepast zal moeten worden op die extra activiteiten. Daarvan is slechts sprake indien een activiteit daadwerkelijk (een onmiddellijke dreiging van) milieuschade veroorzaakt.

De leden van de VVD-fractie vragen wat de inhoudelijke argumenten van de minister zijn (geweest) voor haar sympathiebetuiging ten opzichte van het amendement. Ook vragen zij welke zwaarwegende argumenten de minister had om het principe van de «één op één implementatie» te verlaten.

Zoals hierboven al opgemerkt zou naar mijn mening het beginsel «de vervuiler betaalt» voor activiteiten moeten gelden die een potentieel risico op milieuschade vormen. Vandaar mijn sympathie voor het amendement. De enkele omstandigheid dat een deel van de Tweede Kamer door dit amendement te steunen, andere belangen laat prevaleren boven het belang van het bedrijfsleven bij strikte implementatie (geen nationale koppen) was voor mij onvoldoende aanleiding het amendement te ontraden. Een dergelijke afweging – wat het zwaarst moet wegen: het principe «de vervuiler betaalt» of het principe «één op één implementeren» – ligt naar mijn mening bij de het parlement. Die afweging hoefde naar mijn overtuiging niet te worden belast met een ontradend advies van regeringszijde.

De leden van de VVD-fractie vragen verder welke soort en omvang van bedrijven de minister zelf in gedachten heeft en had die met dit amendement aan de werking van de wet worden toegevoegd. Ook de leden van de fracties van de ChristenUnie en de SGP willen weten welke activiteiten in principe onder de bedoelde amvb vallen, en op hoeveel instellingen en bedrijven dit eventueel betrekking kan hebben.

Ik had zelf bij de bespreking van het amendement in de Tweede Kamer primair sympathie voor de gedachte dat het beginsel de vervuiler betaalt voor alle potentiële vervuilers gelijkelijk zou gelden. Mede naar aanleiding van de motie Spies zal ik laten onderzoeken wat de precieze inhoud van de amvb zou kunnen behelzen; daarvoor moeten verschillende opties met de onderscheiden gevolgen verkend worden, inclusief de daarbij behorende aantallen extra instellingen en bedrijven.

In theorie zien we dan aan het ene uiterste van het spectrum geen extra activiteiten bovenop die welke in bijlage III bij de richtlijn vermeld staan, en aan het andere uiterste van het spectrum alle bedrijfsmatig verrichte handelingen waardoor (onmiddellijke dreiging van) milieuschade wordt veroorzaakt. Bij dit laatste past bijvoorbeeld een vergelijking met de Wet bodembescherming op basis waarvan *een ieder* maatregelen moet nemen om verontreiniging van de bodem te voorkomen, of de bodem te saneren of de aantasting en de directe gevolgen daarvan te beperken en zoveel mogelijk ongedaan te maken. We zullen met de amvb wat mij betreft ergens tussen deze uitersten in uitkomen. Zoals de heer Samsom tijdens het debat in de Tweede Kamer al aangaf was het niet zijn bedoeling om alle amvb-bedrijven onder de risico-aansprakelijkheid van het wetsvoorstel te brengen. Factoren als milieurelevantie en milieueffect van de activiteiten spelen een rol. Het ligt voor de hand om in ieder geval de meest risicovolle bedrijven en meest vervuilende bedrijven onder de risicoaansprakelijkheid te brengen. De groep van vergunningplichtige bedrijven lijkt dan in beginsel de eerste groep activiteiten die in aanmer-

king zou komen voor uitbreiding van de risicoaansprakelijkheid. Maar zoals gezegd zal dit nader onderzocht worden. Hierbij zal ik ook overheden, het bedrijfsleven en de milieubeweging betrekken.

De leden van de VVD-fractie stellen verder nog dat, ter voorbereiding van het wetsvoorstel veel overleg is gevoerd met o.a. het bedrijfsleven, dat het voorstel leek te kunnen steunen. Zij vragen hoe thans de reactie is.

Vanuit het bedrijfsleven is aangegeven dat men zich niet kan vinden in het amendement Samsom. Het standpunt van VNO-NCW zoals verwoord in haar brief aan de Vaste Commissie voor VROM van 29 augustus 2007 is ongewijzigd.

De leden van de ChristenUnie en de SGP stellen de vraag in hoeverre bij delegatie van wetgeving aan de regering, zulks in verband met het bij amendement ingevoegde artikel 17.7, onder a, onderdeel 2°, de rechtszekerheid van de burger voldoende wordt gewaarborgd. Het kan toch niet – zo vragen deze leden – de bedoeling van de wetgever zijn om zaken die voor burgers belangrijke gevolgen kunnen hebben even «op simpele wijze» te regelen?

Zolang de bedoelde amvb niet in werking is getreden, zal de reikwijdte van de wet beperkt zijn voor wat betreft de zogenaamde risicoaansprakelijkheid tot de in de wet genoemde activiteiten; er wordt daarmee niet afgedaan aan de rechtszekerheid. Zoals ik hiervoor al opmerkte zal overigens het ontwerp van een amvb bij beide kamers der Staten-Generaal worden voorgehangen.

In mijn brief van 5 juli 2007 heb ik geattendeerd op de gewenste spoedige voortgang van dit wetsvoorstel vanwege de reeds verstreken implementatiedatum van de richtlijn. «Op simpele wijze» verwijst naar de procedure van totstandkoming van een algemene maatregel van bestuur in vergelijking met de procedure van totstandkoming van een wetsvoorstel. Daarbij heb ik aangegeven dat het wetsvoorstel spoedig in stemming gebracht zou moeten worden. Het voordeel van een amvb is dat het wetsvoorstel zo spoedig mogelijk in werking kan treden terwijl we voldoende tijd kunnen nemen om een amvb voor te bereiden. Zoals hierboven aangegeven kan ook de conclusie uit de bus komen dat de amvb er niet komt; ook dat laat het wetsvoorstel toe. Overigens heeft de overheid nu al de mogelijkheid om de kosten van milieuschade te verhalen op de vervuiler, maar zij zou daartoe als gevolg van de amvb worden verplicht. Mijn inschatting is dan ook dat de gevolgen van een uitgewerkte amvb voor de burger beperkt zullen blijven.

7. Milieuschade

Ten aanzien van de definitie van «milieuschade» vragen de leden van de SP-fractie waarom beschermde soorten, natuurlijke habitats, wateren en bodem wel worden beschouwd als matrix waaraan milieuschade kan worden veroorzaakt, terwijl luchtverontreiniging via deze vier matrices slechts op indirecte wijze schade kan veroorzaken. Waarom wordt luchtverontreiniging niet op een zelfde wijze beoordeeld als schade aan beschermde soorten en natuurlijke habitats, schade aan wateren en bodemschade? De leden van de SP-fractie vragen zich vervolgens af of een veroorzaker van verontreiniging van lucht op geen enkele wijze via deze wet aansprakelijk kan worden gesteld.

Luchtverontreiniging op zichzelf maakt geen onderdeel uit van de richtlijn milieu-aansprakelijkheid en is daarom niet in het wetsvoorstel opgenomen. Weliswaar wordt in bijlage III bij de richtlijn de exploitatie van bepaalde installaties die luchtverontreiniging veroorzaken genoemd

(onderdeel 9). Echter, alleen wanneer luchtverontreiniging indirecte milieuschade veroorzaakt (dus bijvoorbeeld luchtverontreiniging leidt tot vervuiling van de bodem waarbij de schadedrempel voor bodem wordt overschreden) én een causaal verband kan worden aangetoond, valt luchtverontreiniging onder de werking van het wetsvoorstel en de richtlijn, en zal aansprakelijkstelling op basis van het wetsvoorstel kunnen plaatsvinden.

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