
Vergaderjaar 2023-2024

36 375 Wijziging van de Wet milieubeheer (implementatie richtlijn milieuaansprakelijkheid)

E **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET TWEEDE VERSLAG**
Ontvangen 25 juni 2024

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat van 30 april 2024 met betrekking tot het onderhavige wetsvoorstel. De leden van de fractie van de BBB hebben nog enkele vervolgvragen. In het navolgende ga ik in op de aanvullende vragen uit het verslag, waarbij de volgorde van het verslag is aangehouden.

1. *De leden van de fractie van de BBB verwachten - in tegenstelling tot bijvoorbeeld de Raad van State - wel meer rechtszaken van organisaties als Mobilisation for the Environment (MOB). Dit heeft volgens deze leden gevolgen voor de uitvoerbaarheid van het voorliggende wetsvoorstel omdat de Rechtspraak al overbelast is. Deze leden constateren dat het voorliggende wetsvoorstel niet is getoetst door het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR). Is de regering bereid om het wetsvoorstel alsnog door het ATR te laten toetsen?*

Het wetsvoorstel is voorgelegd aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR). Het ATR heeft dit dossier niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat het naar verwachting geen omvangrijke gevolgen voor de regeldruk heeft. Zoals ook is vermeld op de internetpagina van het ATR, gaat de advisering van het ATR om de regeldrukeffecten voor ondernemers, burgers en professionals in de sectoren zorg, onderwijs, sociale zekerheid en veiligheid. De regeldrukeffecten bestaan daarbij uit de kosten die betrokkenen moeten maken om aan wettelijke verplichtingen te voldoen, én uit de ervaren regeldruk. Het wetsvoorstel schept geen nieuwe verplichtingen voor de genoemde partijen, maar verduidelijkt de bestaande rechten van personen ten aanzien van verzoeken en beschikkingen omtrent het treffen van maatregelen in verband met milieuschade. De hoge werklast in de Rechtspraak is geen onderdeel van de toetsing door het ATR. Een hernieuwd verzoek aan het ATR voor toetsing van het wetsvoorstel zal gelet op het vorenstaande niet tot een andere uitkomst van de toetsing leiden. Voor een dergelijk verzoek ziet de regering dan ook geen aanleiding.

2. *De leden van de fractie van de BBB merken op dat met voormelde gecreëerde bezwaar- en beroepsmogelijkheid opnieuw wordt afgeweken van de richtlijn. Om welke reden heeft de regering niet besloten om de Europese omschrijving één op één over te nemen? Graag ontvangen de leden van de fractie van de BBB een toelichting hierop van de regering.*

De bepalingen omtrent bezwaar en beroep bij de bestuursrechter zijn in Nederland in algemene zin neergelegd in de Algemene wet bestuursrecht en zijn daarin gekoppeld aan het begrip 'belanghebbende'. Er bestaat geen twijfel over dat natuurlijke en rechtspersonen die milieuschade lijden, onder het belanghebbende-begrip vallen. Door de voorgestelde aanvulling op het belanghebbende-begrip met «degenen die milieuschade dreigen te lijden» wordt zo dicht mogelijk gebleven bij de wijze waarop de kring van personen in de Richtlijn milieuaansprakelijkheid is geformuleerd. Bij de keuze voor deze uitwerking is van belang dat dit wetsvoorstel alleen ertoe strekt om tegemoet te komen aan het bezwaar van de Europese Commissie dat onvoldoende duidelijk is dat personen die milieuschade dreigen te lijden ook

onder de kring van (rechts-)personen vallen die bij milieuschade of een onmiddellijke dreiging daarvan een verzoek kan doen aan het bevoegd gezag om maatregelen te treffen. Zoals in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tevens is vermeld, is het niet opportuun om het belanghebbende-begrip te vervangen door een formulering die nog meer aansluit bij de tekst in artikel 12, eerste lid, onder a, van de Richtlijn milieuaansprakelijkheid. In artikel 12, eerste lid, onder b en c, zijn namelijk nog andere categorieën (rechts)personen genoemd die een verzoek kunnen indienen bij het bevoegd gezag om een beschikking tot het treffen van maatregelen. Die categorieën, waaronder bijvoorbeeld belangenorganisaties vallen, zijn ook geïmplementeerd door middel van het belanghebbende-begrip. Met het loslaten van het belanghebbende-begrip zou de implementatie van artikel 12, eerste lid, van de Richtlijn milieuaansprakelijkheid op een ander punt onvolledig worden.

3. *De leden van de fractie van de BBB wijzen erop dat in het Varkens in Nood-arrest¹ door het Hof van Justitie van de Europese Unie is bepaald dat ook een niet-belanghebbende die een zienswijze indient bij besluiten over milieuaangelegenheden beroep mag indienen tegen het definitieve besluit. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State merkt in de uitspraak van 15 februari 2023² – die is ingegeven door het Verdrag van Aarhus en het Varkens in Nood-arrest – op dat niet-belanghebbenden vaak het "relativiteitsvereiste" op hun weg zullen vinden. Op grond hiervan kan iemand geen beroep doen op een rechtsregel als die niet is geschreven om zijn belangen te beschermen. Deze leden constateren dat in het thans voorliggende wetsvoorstel het begrip belanghebbende wordt uitgebreid met personen die "dreigen milieuschade te leiden". De leden van de fractie van de BBB vragen de regering of de Afdeling Advisering van de Raad van State de mogelijke gevolgen van deze combinatie van uitspraken in haar advies wel voldoende heeft meegenomen. Is de regering bereid hierover een second opinion in te winnen? Zo nee, waarom niet?*

De regering is ervan overtuigd dat de Afdeling Advisering van de Raad van State het wetsvoorstel zorgvuldig heeft beoordeeld en daarbij heeft ingezien dat met het wetsvoorstel weliswaar wordt beoogd het belanghebbende-begrip uit te breiden, maar dat dit alleen geldt voor de toepassing van de op de Richtlijn milieuaansprakelijkheid gebaseerde wettelijke bepalingen. Het wetsvoorstel verduidelijkt dat personen die op grond van de Richtlijn milieuaansprakelijkheid een verzoek omtrent of een beroep tegen een beslissing van het bevoegd gezag over het treffen van maatregelen kunnen indienen, in het bijzonder in geval van onmiddellijke dreiging van milieuschade, juist als belanghebbende moeten worden aangemerkt. De bestaande jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over de combinatie van de beroepsmogelijkheden voor niet-belanghebbenden in milieuaangelegenheden en het relativiteitsvereiste, op grond waarvan een persoon geen beroep kan doen op een rechtsregel als die niet is geschreven om zijn belangen te beschermen, doet daaraan niets af. Het relativiteitsvereiste kan niet worden tegengeworpen aan personen die op grond van de Richtlijn milieuaansprakelijkheid in specifieke gevallen de mogelijkheid moeten hebben om een verzoek of beroep in te dienen. Voor een nader verzoek aan de Afdeling Advisering van de Raad van State bestaat dan ook geen aanleiding.

4. *De leden van de fractie van de BBB constateren dat de Rechtspraak alsook de uitvoeringspraktijk voor vergunningverlening op dit moment aanlopen tegen een muur van stikstofregels. De vrees van deze leden is dat door het voorliggende wetsvoorstel dit ook gebeurt met bedrijven met betrekking tot milieuaansprakelijkheid. Kan de regering aan deze leden gemotiveerd aangeven waarom deze zorgen onterecht zijn? De leden van de fractie van de BBB constateren dat de regering ervoor heeft gekozen om geen monitoring of evaluatie in te zetten. Is de regering bereid om dit gedurende een beperkte periode wel te doen om de zorgen van de leden van de fractie van de BBB weg te nemen? Of ziet de regering wellicht een andere wijze om deze leden in de door hen geuite zorgen tegemoet te komen?*

Zoals ook is vermeld in de memorie van toelichting bij het toenmalige wetsvoorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer in verband met de implementatie van richtlijn nr.

¹ HvJ EU 14 januari 2021 (C-826/18), EU:C:2021:7).

² ABRvS 15 februari 2023 (ECLI:NL:RVS:2023:606).

2004/35/EG (milieuaansprakelijkheid)³, is de richtlijn van toepassing op schade aan water, bodem en beschermde soorten en natuurlijke habitats en op een onmiddellijke dreiging dat die schade ontstaat, indien een bepaalde schadedrempel wordt overschreden. Het kader dat de Richtlijn milieuaansprakelijkheid hiervoor biedt, is geen toetsingskader voor een vergunning, en staat los van procedures omtrent vergunningverlening. Het toepassen van de mogelijkheden die de Richtlijn milieuaansprakelijkheid biedt, zal in dat opzicht dan ook niet kunnen leiden tot stilstand bij bedrijven. Mogelijk kunnen bedrijven die schade veroorzaken die een bepaalde drempel overschrijdt, wel verplicht worden om aanvullende maatregelen te nemen. Voor de zorgen van de leden van de BBB-fractie dat het wetsvoorstel grote gevolgen zal hebben voor de bedrijfsvoering van bedrijven, vergelijkbaar met de bestaande stikstofproblematiek, bestaat naar het oordeel van de regering dan ook geen grond. In het wetsvoorstel is inderdaad geen verplichte monitoring en evaluatie opgenomen, omdat het implementatiewetgeving betreft (Ar 9.16 van de Aanwijzingen voor de regelgeving). Als er signalen komen uit de praktijk, dat de wetwijziging tot onverwachte gevolgen leidt, zullen die het kabinet naar verwachting evenwel bereiken. Zoals in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is vermeld, heeft de op grond van de Richtlijn milieuaansprakelijkheid geboden expliciete mogelijkheid tot nu toe niet tot een significant aantal procedures geleid. Omdat het wetsvoorstel een verduidelijking betreft, wordt verwacht dat deze wijziging ook geen noemenswaardige gevolgen heeft. Daarom en omdat het toepassen van de mogelijkheden die de Richtlijn milieuaansprakelijkheid biedt naar verwachting niet zal leiden tot een stilstand bij bedrijven, ziet de regering geen aanleiding om alsnog te voorzien in een tijdelijk systeem van monitoring of een ander instrument om aan de zorgen van de leden van de BBB-fractie tegemoet te komen.

De minister van Infrastructuur en Waterstaat,

Mark Harbers

³ Kamerstukken II 2006/07, 30 920, nr. 3, p. 2.