

Vergaderjaar 2009–2010

30 920

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

G

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 mei 2010

Bijgaand ontvangt u twee onderzoeksrapporten¹ op het terrein van milieuaansprakelijkheid waarvoor de aanleiding is te vinden in de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer ter implementatie van richtlijn 2004/35/EG (milieuaansprakelijkheid). In het onderstaande zal ik per rapport ingaan op de bevindingen en de daaraan te verbinden gevolgen.

I. Onderzoeksrapport «Milieuaansprakelijkheid goed geregeld?»

Aanleiding voor het onderzoek

Bij de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel ter implementatie van de richtlijn milieuaansprakelijkheid heeft de Tweede Kamer de motie Spies² aangenomen. De motie betreft een verzoek om een totaaloverzicht van de regelgeving die een vorm van aansprakelijkheid voor schade aan het milieu inhoudt en de vraag of dit tot een eenduidig, eenvoudig en voldoende sluitend systeem leidt. De motie verzoekt tevens indien noodzakelijk met voorstellen voor verbetering te komen, waarbij het te dienen milieubelang in verhouding moet staan tot de uitvoeringslasten voor bedrijven en overheden.

Ter uitvoering van de motie heeft het onderzoeksinstituut Metro van de Universiteit Maastricht het onderzoeksrapport «Milieuaansprakelijkheid goed geregeld?» geschreven in opdracht van VROM.

Rapport en standpunt

In het rapport worden twee onderzoeksvragen centraal gesteld:

1. Welke regels gelden die een vorm van aansprakelijkheid op het gebied van schade aan het milieu inhouden?

¹ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 146475.

² Kamerstukken II, 2006–2007, 30 920, nr. 15.

Het rapport bevat een systematisch overzicht en beschrijving van de bestuursrechtelijke en civielrechtelijke regelgeving ter voorkoming, herstel en verhaal van schade aan het milieu.

2. Is het stelsel van regels eenduidig, eenvoudig en voldoende sluitend voor het milieu, bedrijven, overheden en burgers?

Hiertoe is een toetsingskader ontwikkeld en is een toetsing uitgevoerd. Dit toetsingskader sluit aan bij de algemeen erkende kwaliteitseisen voor wetgeving. Voor de toetsing zijn enkele geselecteerde kernregelingen aan een gedetailleerde analyse onderworpen met het oog op de vraag naar hun vermogen om een effectieve regeling te bieden met het oog op preventie en herstel van milieuschade (criterium «sluitend»). Op systeem-niveau is een analyse gegeven van het geheel van regels van milieuaansprakelijkheid gelet op de criteria «eenvoudig en eenduidig».

In het rapport wordt geconcludeerd dat op het eerste gezicht het brede systeem van regels ter preventie en herstel van milieuschade adequaat lijkt. Een nadere beschouwing leert dat het huidige systeem ter preventie en herstel van milieuschade, gelet op de criteria eenvoudig, eenduidig en sluitend, verder verbeterd zou kunnen worden. Daarbij worden enkele onderwerpen ter verbetering in overweging gegeven waarvoor nader onderzoek wordt aanbevolen. Het betreft de volgende onderwerpen: a. complexiteit en overlap in de regelgeving; b. zorgplichten; c. bestuurlijke boete en bestuurlijke strafbeschikking; d. financiële zekerheid; e. vangnet door de overheid. In het onderstaande ga ik op deze onderdelen in.

a. Complexiteit en overlap

Geconcludeerd wordt dat er complexiteit en overlap in het systeem van regels zit. In overweging wordt gegeven om na te gaan of de uitgebreide regeling in titel 17.2 Wm (Maatregelen bij milieuschade of een onmiddellijke dreiging daarvan) meer kan worden gestroomlijnd met de andere bepalingen in de sectorregelgeving.

Bij de implementatie van de richtlijn milieuaansprakelijkheid is er voor gekozen om de richtlijn op een centrale en herkenbare plaats, dus onversluisd, om te zetten in de Nederlandse regelgeving. De complexiteit en overlap zijn dan ook mede een gevolg van de Europese regelgeving. De verschillende regelingen bestaan naast elkaar en het bevoegd gezag kan putten uit de haar toekomstige bevoegdheden op grond van verschillende regelingen. Daarbij is bepaald dat in geval van strijdigheid van bevoegdheden voorrang wordt gegeven aan de toepassing van bevoegdheden op basis van de regelgeving ter implementatie van de richtlijn milieuaansprakelijkheid (artikel 17.9(7) Wm; zie ook de Memorie van Toelichting¹). Tevens is er een handreiking² voor de toepassing van de implementatieregelgeving ontwikkeld en is er een telefonische helpdesk voor het bevoegd gezag ingericht bij SenterNovem.

In de uitvoeringspraktijk is niet gebleken dat er zich problemen voordoen. Dit blijkt ook uit het feit dat de telefonische helpdesk zelden vragen ontvangt over dit onderwerp. Dit komt mede doordat er geen gevallen bekend zijn waarin gebruik wordt gemaakt van de implementatieregelgeving. Het is dan ook niet evident welk praktisch profijt stroomlijning van de regelgeving zou opleveren. Dit zou bovendien een grootscheepse wetgevingsoperatie vergen. Om deze redenen ligt het niet voor de hand om prioriteit te geven aan het onderwerp van verdere stroomlijning van titel 17.2 Wm met de overige regelgeving op het gebied van aansprakelijkheid voor schade aan het milieu.

¹ Kamerstukken II, 2006–2007, 30 920, nr. 3, p. 35.

² Handreiking bij titel 17.2 Wet milieubeheer: maatregelen bij milieuschade of een onmiddellijke dreiging daarvan; www.infomil.nl

b. Zorgplichten

Er is een grote diversiteit aan zorgplichten qua omschrijving, inhoud en werking; dit draagt niet bij aan de eenduidigheid en eenvoudigheid van de milieuregelgeving. Soms betreft het een zelfstandige, aanvullende werking van een zorgplicht (die tot additionele preventieve maatregelen kan verplichten) bovenop vergunningvoorwaarden; soms betreft het geen aanvullende werking, er worden geen aanvullende plichten gecreëerd naast de vergunningvoorwaarden. Voorgesteld wordt om na te gaan of een uniformere regeling ten aanzien van zorgplichten mogelijk is.

De onderzoekers constateren terecht het bestaan van een diversiteit aan zorgplichten in het omgevingsrecht. Het verschillende karakter van deze zorgplichten in verschillende regelingen hangt samen met de verschillende karakters van de betreffende regelingen. Tot nu toe is echter niet gebleken dat dit voor praktische problemen zorgt.

c. Financiële zekerheid

Voorts constateren de onderzoekers een te beperkte regeling van de financiële zekerheidsplichten die de effectuering van de risicoaansprakelijkheid belemmert.

In diverse regelingen zijn financiële zekerheidsplichten opgenomen, waaronder in het Activiteitenbesluit, het Vuurwerkbesluit, het Stortbesluit bodembescherming, het Besluit detectie radioactief besmet schroot en de Regeling EEG-verordening overbrenging van afvalstoffen. Daarnaast had het bevoegd gezag voor bepaalde categorieën inrichtingen de mogelijkheid om op grond van het Besluit financiële zekerheid milieu-beheer in de milieuvergunning een financiële zekerheidsplicht op te nemen. Daarbij kon het gaan om financiële zekerheid voor het nakomen van vergunningverplichtingen met betrekking tot het verwijderen van afvalstoffen of om financiële zekerheid ter dekking van aansprakelijkheid voor bodemschade.

Naar aanleiding van de motie van de leden Vietsch en Neppérus¹ die op brede steun van de Kamer kon rekenen, is dit besluit recentelijk ingetrokken². Redenen voor intrekking zijn dat financiële zekerheidsstelling drukt op de solvabiliteit van ondernemingen, en ook dat door bevoegde gezagsinstanties divers gebruik werd gemaakt van de bevoegdheid die het besluit bood om in een vergunning een plicht tot het stellen van financiële zekerheid op te nemen. Overigens hebben zich, in de zes jaar tijd dat het besluit in werking was, voor zover bekend geen milieuschadegevallen voorgedaan waarbij voor het herstel van de milieuschade een beroep is gedaan op de financiële zekerheid die op basis van het besluit was opgelegd. Daarnaast bracht een financiële zekerheidsstelling op grond van het besluit volgens het bedrijfsleven forse directe en organisatorische kosten met zich mee. Gezien de recente intrekking van het Besluit financiële zekerheid milieu-beheer lijkt het op dit moment niet opportuun om een onderzoek te starten naar een adequate regeling van financiële zekerheidsstellingen.

Wel volg ik op dit punt de Europese ontwikkelingen naar aanleiding van de op handen zijnde evaluatie door de Europese Commissie van de effectiviteit van de richtlijn milieuaansprakelijkheid wat betreft het feitelijk herstel van milieuschade (voorjaar 2010). Onderwerp van de evaluatie is ook de beschikbaarheid tegen redelijke kosten en onder voorwaarden van verzekering en andere soorten van financiële zekerheidsstelling voor activiteiten die onder bijlage III bij de richtlijn vallen (risicoaansprakelijkheid). Naar verwachting zal de Europese Commissie op korte termijn geen voorstel indienen voor een geharmoniseerd systeem van verplichte

¹ Kamerstukken II, 2007–2008, 29 383, nr. 97.

² Besluit van 29 september 2009 tot intrekking van het Besluit financiële zekerheid milieubeheer en herstel van enkele gebreken in enkele besluiten op de beleidsterreinen van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer; Stb. 2009, 406.

financiële zekerheidsstelling. Dit vanwege de korte periode waarin de richtlijn in de meeste Lidstaten is geïmplementeerd en het tot nu toe zeer geringe aantal gevallen van milieuschade in de diverse Lidstaten.

d. Bestuurlijke boete en bestuurlijke strafbeschikking

Het bestuurlijke handavingsinstrumentarium is te beperkt door een te beperkte inzet van de bestuurlijke boete. De herstelsancties uit de Awb dwingen de overtreder *de facto* slechts om te doen wat hij op basis van de regelgeving moest doen, zodat hij bij overtreding nauwelijks iets te verliezen heeft. De aankondiging van de invoering van de bestuurlijke strafbeschikking in het milieurecht wordt gezien als een belangrijke potentiële verbetering uit het oogpunt van effectiviteit.

Naast het bestuursrecht is het strafrecht een belangrijke pilaar voor de overheid om op te kunnen treden tegen milieuovertredingen. Op dit moment wordt er gewerkt aan een herziening van de taakverdeling tussen het bestuur en het OM. Hiervoor verwijs ik naar de brief van mijn ambtsvoorganger van 19 juni 2009, mede namens de minister van Justitie, de minister van BZK en de minister voor WWI, aan de Tweede Kamer inzake de nadere kabinetsreactie over de handavingsstructuur en het eindbeeld Mans/Wabo/Oosting¹. Justitie heeft in het uitvoeringsprogramma van deze kabinetsreactie het voortouw in het deelproject Ontwikkeling van een landelijk kader voor de toekomstige verhouding tussen bestuursrecht en strafrecht.

Als deze taakverdeling tussen bestuur en OM helder is kan bekeken worden of het in de rede ligt de inzet van het instrument van de bestuurlijke boete in het milieurecht te verbreden. Hierbij zal getoetst worden aan de kabinetsnota over de uitgangspunten bij de keuze van een sanctiestelsel (zie de brief van de minister van Justitie van 31 oktober 2008 aan de Voorzitter van de Eerste Kamer²).

Met betrekking tot de in het onderzoeksrapport genoemde invoering van de bestuurlijke strafbeschikking geldt dat in principe de overtredingen die momenteel vallen onder het Besluit transactie milieudelicten als eerste zullen worden opgenomen in het Besluit bestuurlijke strafbeschikking. Zoals in de brief 19 juni 2009 gemeld wordt gestreefd naar inwerking-treding van dit besluit per 1 januari 2012.

e. Vangnet door de overheid

De wetgeving bevat geen expliciete opdracht voor de overheid om verantwoordelijkheid te nemen voor de preventie en het herstel van milieuschade indien dat niet door de veroorzaker plaatsvindt. Ondanks een gedetailleerd publiekrechtelijk stelsel en algemene zorgplichten bestaat nog steeds de mogelijkheid dat preventie en herstel van milieuschade niet door de veroorzaker plaatsvindt.

Een dergelijke opdracht aan de overheid is onderwerp geweest van de onderhandelingen over de totstandkoming van de richtlijn milieuaansprakelijkheid. Het voorstel van de Europese Commissie op dit punt heeft het niet gehaald in de uiteindelijke tekst van de richtlijn.

Het lijkt niet reëel een verplichting voor het bevoegd gezag op te nemen om altijd de milieuschade op te (laten) ruimen waarvoor de veroorzaker niet opdraait, en de kosten voor rekening van het bevoegd gezag te laten komen. Nu dit geen verplichting is op basis van het Europese recht moet het bevoegd gezag zelf een afweging kunnen maken hoe zij middelen aanwendt. Dit laat overigens onverlet dat er andere verplichtingen kunnen zijn – vaak Europeesrechtelijk van oorsprong – voor het bevoegd gezag om zelf wel gevallen van milieuschade te voorkomen en aan te pakken.

¹ Kamerstukken II, 2008–2009, 29 383, nr. 130.

² Kamerstukken I, 2008–2009, 31 700 VI, D.

Concluderend

In het onderzoek is geconstateerd dat op het eerste gezicht het systeem van regels voor aansprakelijkheid voor schade aan het milieu voldoet. Een nadere beschouwing heeft enkele mogelijke verbeterpunten opgeleverd, die nader onderzoek zouden behoeven om tot concrete verbetervoorstellen te kunnen leiden. Om de navolgende redenen zie ik hiervan af:

- Het onderzoek heeft geen grote gebreken boven tafel gebracht.
- Vanuit de uitvoeringspraktijk worden geen signalen ontvangen die nopen tot verbetering. Daarbij is het ook de vraag of verder verdiepend onderzoek ter verbetering van het systeem van aansprakelijkheid voor schade aan het milieu daadwerkelijk concrete verbetervoorstellen zal opleveren die zich eenvoudig laten vertalen naar wijziging van regelgeving.
- Het verder verbeteren van het systeem zou een grootscheepse wetgevingsoperatie behelzen waarvan het maatschappelijk nut niet vaststaat.
- Capaciteit, tijd en geld zijn nodig voor andere onderwerpen waarmee meer maatschappelijk nut en milieuwinst valt te behalen.

Met betrekking tot de bestuurlijke handhaving, bestuurlijke boete en bestuurlijke strafbeschikking verwijs ik naar de brief van mijn ambtsvoorganger van 19 juni 2009 inzake de nadere kabinetsreactie over de handavingsstructuur en het eindbeeld Mans/Wabo/Oosting.

Zonder af te willen doen aan de richtlijn milieuaansprakelijkheid merk ik hierbij nog op dat er nu vooral winst valt te behalen door aandacht te besteden aan «de voorkant»: preventie van milieuschade door een betere vergunningverlening en algemene regels en ook een verbeterde handhaving daarvan. Hier zet ik nu voluit op in, onder meer door te werken aan verbetering van de kwaliteit van de uitvoering.

II. Onderzoeksrapport «Extra activiteiten onder milieuaansprakelijkheid»

Aanleiding voor het onderzoek

Eveneens tijdens de parlementaire behandeling van bovengenoemd wetsvoorstel is bij amendement van het lid Samsom¹ een rechtsgrondslag voor een AMvB in de wet opgenomen. Deze rechtsgrondslag maakt het mogelijk om extra activiteiten onder het regime van risicoaansprakelijkheid te brengen. In de Eerste Kamer zegde mijn ambtsvoorganger toe een onderzoek naar invulling van mogelijke uitbreiding van de reikwijdte te verrichten. Hierover heeft het bureau SPPS het onderzoeksrapport «Extra activiteiten onder milieuaansprakelijkheid» geschreven in opdracht van VROM.

Samenvatting van het rapport

Het rapport beschrijft de resultaten van een onderzoek naar de vraag voor welke activiteiten het onderbrengen onder het regime van risicoaansprakelijkheid in titel 17.2 Wm kan worden overwogen. Er is een overzicht opgesteld van activiteiten, bestaande uit alle activiteiten waarvoor reeds risicoaansprakelijkheid geldt, aangevuld met activiteiten met mogelijke relevante milieueffecten. Daarnaast is een scoremethodiek ontwikkeld, waarmee de activiteiten zijn beoordeeld op potentiële milieueffecten op bodem, water, beschermde soorten en natuurlijke habitats, en lucht. Daarbij zijn eerst de activiteiten waarvoor reeds risicoaansprakelijkheid geldt (op basis van de Europese richtlijn, 26.000 bedrijven) beoordeeld, hetgeen een referentiekader heeft opgeleverd voor de beoordeling van de andere activiteiten.

¹ Kamerstukken II, 2006–2007, 30 920, nr. 17.

Na beoordeling van alle activiteiten zijn 5 mogelijke benaderingen beschreven, die kunnen worden gebruikt bij de mogelijke selectie van extra activiteiten. De benaderingen zijn als volgt:

- Benadering 0: geen extra activiteiten;
- Benadering 1: activiteiten boven een bepaalde totaalscore;
- Benadering 2: activiteiten die in een gangbare situatie milieuschade kunnen veroorzaken;
- Benadering 3: activiteiten die in een worst case situatie milieuschade kunnen veroorzaken;
- Benadering 4: alle beroepshalve of bedrijfsmatig verrichte activiteiten.

Voor elke benadering is aangegeven wat daarvan de consequenties en eventuele voor- en nadelen zijn. Ook is per benadering het totaal aantal bedrijven dat het betreft ingeschat. Het onderzoek heeft tevens een database van activiteiten met de daarbij behorende scores opgeleverd.

Verder is het effect op de administratieve lasten voor het bedrijfsleven en de bestuurlijke lasten voor de overheid beoordeeld. Resultaat van deze beoordeling is dat dit effect minimaal is. Hierbij zij opgemerkt dat de onderzochte lasten de administratieve lasten betreffen; deze hebben betrekking op de kosten om te voldoen aan informatieverplichtingen die voortvloeien uit de regelgeving in geval van (dreigende) milieuschade. De uitvoeringslasten ten gevolge van de richtlijn (zoals de kosten van herstelmaatregelen) zijn eveneens beperkt omdat deze lasten al aan andere regelgeving worden toegerekend; bijvoorbeeld kosten van bodemsanering op basis van de Wet bodembescherming. In de opvatting van het bedrijfsleven wordt er echter wel een lastendruk als gevolg van de richtlijn gevoeld. Dit hangt samen met het meer uitgebreide instrumentarium voor het bevoegd gezag om op te treden in geval van (dreigende) milieuschade en ook de verplichtingen voor bedrijven die milieuschade (dreigen te) veroorzaken om preventieve en herstelmaatregelen te nemen en te bekostigen.

Hierbij speelt tevens de gedachte bij het bedrijfsleven dat een eventuele toekomstige Europese harmonisatieregeling met betrekking tot financiële zekerheidsstelling voor activiteiten waarvoor risicoaansprakelijkheid geldt, doorgetrokken zou worden naar de activiteiten waarmee de reikwijdte met betrekking tot de risicoaansprakelijkheid nationaal zou zijn verruimd.

Tot slot is gekeken naar de milieuwinst; daarbij is geconcludeerd dat de winst voor het milieu het gevolg is van de extra instrumenten op basis van de richtlijn milieuaansprakelijkheid die het bevoegd gezag heeft om sneller en effectiever milieuschade te (doen) herstellen. Volgens het onderzoek neemt de milieuwinst toe naar mate meer bedrijven onder het regime van risicoaansprakelijkheid worden gebracht.

Het onderzoek bevat geen aanbeveling voor de te kiezen benadering. Wel zal benadering 4 (alle milieurelevante activiteiten, circa 376.000 extra bedrijven) volgens de onderzoekers leiden tot de meeste milieuwinst omdat deze benadering het grootste aantal activiteiten en bedrijven omvat. Deze benadering levert van alle voorgestelde benaderingen overigens ook het meest eenvoudige stelsel op omdat niet meer per schadegeval beoordeeld moet worden of het een activiteit betreft waarvoor het regime van risicoaansprakelijkheid geldt of dat van schuldaansprakelijkheid. Bij benadering 0 (geen extra activiteiten) valt volgens het onderzoek de minste milieuwinst te verwachten. Een redelijk alternatief vanuit oogpunt van milieuwinst lijkt benadering 2, waarbij activiteiten die in een gangbare situatie milieuschade kunnen

veroorzaken onder de risicoaansprakelijkheid worden gebracht (80 extra activiteiten in naar schatting 109.000 bedrijven).

De vraag is echter met betrekking tot het aanwijzen van extra activiteiten welk praktisch effect hiervan verwacht mag worden nu er geen signalen uit de praktijk zijn dat er gebruik wordt gemaakt van het in de implementatiewet opgenomen instrumentarium. De veronderstelde milieuwinst lijkt dan sowieso beperkt.

Standpunt

Alles overziende concludeer ik dat het niet voor de hand ligt de reikwijdte uit te breiden. Ik kies dan ook voor de benadering die inhoudt dat geen extra activiteiten onder het regime van risicoaansprakelijkheid worden gebracht. Deze benadering levert weliswaar het minste potentiële milieuwinst op, maar dit lijkt praktisch gezien van minder belang nu er tot op heden geen signalen uit de praktijk worden gehoord dat er gebruik wordt gemaakt van het in de implementatiewet opgenomen instrumentarium. Daarbij komt de roep van het bedrijfsleven om vermindering van lastendruk – bij uitbreiding van de reikwijdte zal er in de beeldvorming althans sprake zijn van een toename – en om het slechten van «nationale koppen». Het ligt om deze redenen – mede gezien het economisch klimaat – niet voor de hand de reikwijdte van het regime voor risicoaansprakelijkheid uit te breiden. In de Eerste Kamer zegde mijn ambtsvoorganger toe dat de rechtsgrondslag voor een AMvB zal worden ingetrokken wanneer daaraan geen verdere invulling zal worden gegeven. Ik zal dan ook een wetsvoorstel voorbereiden waarmee de delegatiegrondslag ingetrokken zal worden.

In verbinding met het onderzoek ter uitvoering van de motie Spies zij nog opgemerkt dat het vasthouden aan de huidige reikwijdte van het regime van risicoaansprakelijkheid uiteraard niet leidt tot een verdere verbetering van de eenduidigheid, eenvoudigheid en voldoende sluitendheid van het systeem. Dit is echter geen probleem nu er geen grote leemten in het systeem zijn geconstateerd, de praktische waarde van de potentiële milieuwinst van een uitbreiding van de reikwijdte vooralsnog beperkt lijkt en het bedrijfsleven toch meent er additionele lasten van te zullen ondervinden.

Een eensluidende brief heb ik gezonden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. C. Huizinga-Heringa