Eerste Kamer der Staten-Generaal **I**

Vergaderjaar 2023-2024

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

B **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**
Ontvangen 29 maart 2024

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving met betrekking tot het wetsvoorstel (Kamerstukken I, 2023/24, 36 375, A) en ik dank de leden van de fracties van de BBB en GroenLinks-PvdA voor hun inbreng. In wat volgt ga ik in op de vragen die in het verslag zijn gesteld. Ik volg daarbij de indeling van het verslag. De hoop wordt uitgesproken dat met onderstaande reactie de vragen en opmerkingen afdoende zijn beantwoord zodat de openbare behandeling van het voorstel van wet voldoende is voorbereid.

Algemeen deel

1. *De leden van de fractie van de BBB vragen wat de regering verstaat onder 'niet-belanghebbenden' die 'dreigen' milieuschade te lijden?*

Artikel 12, eerste lid, van de Richtlijn milieuaansprakelijkheid (de richtlijn) betreft de kring van (rechts)personen die bij milieuschade of een onmiddellijke dreiging daarvan een verzoek kan doen aan het bevoegd gezag om maatregelen te treffen. Die kring bestaat op grond van artikel 12, eerste lid, aanhef en onder a, van de Richtlijn milieuaansprakelijkheid uit «natuurlijke of rechtspersonen die milieuschade lijden of dreigen te lijden». De in de Wet milieubeheer gebruikte term «belanghebbenden in de zin van artikel 1:2 van de Algemene wet bestuursrecht» betreft mogelijk een beperktere kring, dan die bedoeld in artikel 12, eerste lid, aanhef en onder a, van de richtlijn, omdat uit artikel 1:2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) niet onomstotelijk volgt dat iemand die nog geen milieuschade lijdt, maar wel milieuschade dreigt te lijden ook belanghebbende kan zijn.
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. 2004/35/EG (milieuaansprakelijkheid)[1], is de richtlijn van toepassing op schade aan wateren, bodem en beschermde soorten en natuurlijke habitats en op een onmiddellijke dreiging dat die schade ontstaat, indien een bepaalde schadedrempel wordt overschreden. De regeling uit de richtlijn is daarbij bedoeld als aanvullend middel op de al bestaande regimes voor milieu- en natuurbescherming die hun grondslag bijvoorbeeld vinden in de Habitatrichtlijn[2], de Vogelrichtlijn[3] of de Kaderrichtlijn water[4]. Het is niet goed mogelijk om exact te omschrijven welke situaties wel of niet vallen onder personen die 'dreigen milieuschade te lijden'. In artikel 17.6 van de Wet milieubeheer is de onmiddellijke dreiging gedefinieerd als een voldoende waarschijnlijkheid dat zich in de nabije toekomst milieuschade zal voordoen. Het begrip milieuschade is ziet op schade aan wateren, bodem en beschermde soorten en natuurlijke habitats en op een onmiddellijke dreiging

[1] Kamerstukken II 2006/07, 30 920, nr. 3, p. 2.
[2] Richtlijn 92/43/EEG.
[3] Richtlijn 79/409/EEG.
[4] Richtlijn 2000/60/EEG.

dat die schade ontstaat indien een bepaalde schadedrempel wordt overschreden. Of er sprake is van "voldoende waarschijnlijkheid" kan van zoveel verschillende factoren afhangen, dat het bevoegd gezag dit per geval zelf zal moeten bepalen.

2. *De leden van de fractie van de BBB merken op dat de Europese Commissie op 2 juli 2020 Nederland in gebreke heeft gesteld vanwege het, volgens de Europese Commissie, onvolledig implementeren van artikel 12, eerste lid, van de richtlijn milieuaansprakelijkheid in de Wet milieubeheer. De Europese Commissie constateerde dat bij een aantal onderdelen een nadere interpretatie ontbrak. Deze leden stellen vast dat de regering deze nadere interpretatie niet heeft gegeven, maar ervoor heeft gekozen om een voorstel tot wijziging van de wet in te dienen. Om welke reden heeft de regering dit gedaan en is er niet gekozen voor een nadere interpretatie?*

Zoals onder 1 is vermeld, is de richtlijn op dit onderdeel geïmplementeerd in de Awb, in het bijzonder met het belanghebbende-begrip. Dit begrip behoeft in veel gevallen, en met name in een situatie van dreigende milieuschade, nadere uitleg aan de hand van jurisprudentie. Voor de Europese Commissie (Commissie) is het belangrijk dat er op basis van de wettekst zelf geen enkele twijfel kan bestaan over de mogelijkheden van rechtzoekenden, zeker op het gebied van milieuregelgeving. Hiervoor is nodig dat in de wet duidelijk wordt vermeld welke personen in het geval van dreigende milieuschade een verzoek kunnen indienen en toegang tot de rechter hebben. Dit is met de huidige formuleringen in de Awb niet het geval, omdat daarvoor een nadere interpretatie aan de hand van jurisprudentie nodig is. Bij nader inzien kan ik ook leven met de visie van de Commissie en neem daarom expliciet de richtlijnbewoordingen over in de Wet milieubeheer. Door de 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. Door deze wetswijziging wordt duidelijk dat personen die milieuschade dreigen te lijden een verzoek kunnen indienen tot het nemen van maatregelen.

3. *Onder verwijzing naar overwegingen 25 en 26 van de richtlijn milieuaansprakelijkheid vragen de leden van de fractie van de BBB de regering in hoeverre Nederland verplicht is om niet-belanghebbenden een beroepsmogelijkheid te bieden. En deze leden vragen de regering op welke wijze dit geregeld is in andere Europese landen.*

De kring van (rechts)personen die bij milieuschade of een onmiddellijke dreiging daarvan een verzoek kan doen aan het bevoegd gezag om maatregelen te treffen, bestaat op grond van artikel 12, eerste lid, aanhef en onder a, van de richtlijn uit «natuurlijke of rechtspersonen die milieuschade lijden of dreigen te lijden». Deze personen moeten op grond van artikel 13, eerste lid, van de richtlijn ook een beroepsmogelijkheid hebben. Zoals hiervoor onder 1 vermeld, betreft de in de Wet milieubeheer gebruikte term «belanghebbenden in de zin van artikel 1:2 van de Algemene wet bestuursrecht» mogelijk een beperktere kring, dan die bedoeld in artikel 12, eerste lid, aanhef en onder a, van de richtlijn. Vooropgesteld wordt dat het standpunt van de Nederlandse regering, dat juridisch gezien de richtlijn correct is geïmplementeerd, door de Commissie niet onjuist is geacht. De Commissie heeft echter benadrukt, zoals hiervoor vermeld, dat het belangrijk is dat er op basis van de wettekst zelf geen enkele twijfel kan bestaan over de mogelijkheden van rechtzoekenden, zeker op het gebied van milieuregelgeving. Een rechtzoekende kan in sommige gevallen niet direct uit de Nederlandse wet afleiden of hij een rechtsingang heeft. Daarvoor is dan een nadere interpretatie nodig. Omdat de Commissie de noodzaak van een nadere interpretatie niet wenselijk acht, is de Commissie tot het oordeel gekomen dat de Nederlandse wetgeving duidelijker moet worden. De achtergrond van de ingebrekestelling is dat de Commissie ervoor wil zorgen dat de lidstaten de bepalingen over toegang tot de rechter in milieuzaken in de diverse sectorrichtlijnen

juist implementeren. Zoals blijkt uit diverse internationale studies over de werking van de richtlijn[5], is deze in de lidstaten op heel verschillende manieren geïmplementeerd. Er is in die onderzoeken veel aandacht voor de bekendheid van de systematiek van de richtlijn en ook wordt regelmatig bezien of lidstaten het kader van de richtlijn hebben gebruikt om milieuschade te herstellen of dreigende milieuschade te voorkomen. Ook voor de andere lidstaten geldt dat zij artikel 12, eerste lid, van de richtlijn omgezet moeten hebben in hun nationale recht en dus een beroepsmogelijkheid moeten bieden voor natuurlijke of rechtspersonen die milieuschade lijden of dreigen te lijden. Uit informatie van de Commissie[6] blijkt dat 16 lidstaten, waaronder Nederland, in gebreke zijn gesteld voor het niet voldoende verzekeren van toegang tot de rechter op grond van de richtlijn. Dit heeft in 4 lidstaten geleid tot een met redenen omkleed advies van de Commissie.

4. *De leden van de fractie van de BBB vragen wat de consequenties zijn als deze wijziging niet wordt doorgevoerd?*

Er wordt vanuit gegaan dat de juridische en praktische consequenties van het niet doorvoeren van de voorgestelde wetswijziging in Nederland voor rechtzoekenden in de praktijk minimaal zullen zijn. Er zijn namelijk tot nu toe geen gevallen bekend waarin er gebruik gemaakt wordt van de desbetreffende bepaling of waarin personen die milieuschade dreigen te lijden ten onrechte niet-ontvankelijk zijn verklaard door de onvolkomenheid die met dit wetsvoorstel wordt hersteld. Juridische consequenties voor Nederland daarentegen kunnen er wel zijn. Als de regering niet tegemoetkomt aan de bezwaren van de Commissie, kan de Commissie bij het Hof van Justitie van de EU een zaak aanhangig maken en verzoeken om Nederland te veroordelen wegens het niet-nakomen van verplichtingen die uit EU-regelgeving voortvloeien. Dit acht het kabinet niet wenselijk.

5. *De leden van de fractie van de BBB vragen welke passende nadere bepalingen Nederland heeft vastgesteld, zoals bijvoorbeeld een verbod op dubbele schadevergoeding?*

Het systeem van de richtlijn is gericht op het treffen van preventieve en herstelmaatregelen bij milieuschade of de dreiging daarvan. Degene die de milieuschade-veroorzakende activiteit verricht, is in eerste instantie zelf daarvoor verantwoordelijk. Als hij niet of te laat zijn verplichtingen nakomt, kan het bevoegd gezag hem daartoe aanschrijven. Wanneer ook dan degene die de activiteit verricht niet in actie komt, kan het bevoegd gezag zelf preventieve en herstelmaatregelen treffen. Het bevoegd gezag kan ook te allen tijde zelf maatregelen treffen. Als het bevoegd gezag zelf maatregelen treft, is het bevoegd gezag verplicht om de kosten van preventie en herstel van milieuschade of een onmiddellijke dreiging daarvan te verhalen op de exploitant die de activiteit verricht.[7] Het systeem van de richtlijn gaat dus niet over financiële tegemoetkoming of schadevergoeding aan degene die milieuschade lijdt of dreigt te lijden. Een verbod op dubbele schadevergoeding is daarom in dit kader niet aan de orde.

6. *De leden van de fractie van de BBB vragen in hoeverre de regering een toename verwacht van het aantal zaken in eerste aanleg en in hoger beroep naar aanleiding van deze aanpassing? Is dat door de regering op enige wijze getoetst? En wordt dit door de regering gemonitord? Zo nee, kunnen deze toetsing en monitoring dan alsnog plaatsvinden?*

[5] Zie bijvoorbeeld het nalevingsrapport van de Europese Commissie 'REFIT Evaluation of the Environmental Liability Directive', van 14 april 2016, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016SC0121 en het rapport 'Facilitating enforcement of the ELD by competent authorities' van 31 december 2021, https://environment.ec.europa.eu/law-and-governance/compliance-assurance/environmental-liability_en.
[6] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/NL/INF_20_1212, onder 6. Milieu en visserij.
[7] Kamerstukken II 2006/07, 30920, nr. 3, p. 14.

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer in verband met de implementatie van richtlijn nr. 2004/35/EG (milieuaansprakelijkheid)[8] is aangegeven dat mogelijk enkele nieuwe vraagstukken zullen opkomen, maar dat verzoeken om maatregelen in de zin van de richtlijn op dezelfde zorgvuldige wijze zullen worden behandeld als verzoeken om handhaving. De bevoegde gezagen zijn met dit soort verzoeken vertrouwd. Voor belanghebbenden stond de toegang tot de rechter al open voor deze expliciet op grond van de richtlijn geboden mogelijkheid. In Nederland zijn sinds de implementatie geen voorbeelden van zaken bekend geworden waarin een beroep werd gedaan op artikel 17.15 van de Wet milieubeheer of op de richtlijn. Het is daarom ook niet goed mogelijk om een inschatting te maken van het aantal beroepen waarom het gaat. Door deze wetswijziging wordt benadrukt dat personen die milieuschade dreigen te lijden een verzoek kunnen indienen tot het nemen van maatregelen. Het is denkbaar dat voor hen nu duidelijker is dat zij in een dergelijke situatie een verzoek kunnen indienen bij het bevoegd gezag tot het nemen van maatregelen en in beroep kunnen gaan tegen een besluit dat over te nemen maatregelen wordt genomen. Of dit zal leiden tot een toename van het aantal zaken bij de bestuursrechter zal de toekomst echter moeten uitwijzen. Over het wetsvoorstel heeft geen advisering plaatsgevonden omdat het implementatiewetgeving betreft (Ar 9.16 van de Aanwijzingen voor de regelgeving). Verplichte monitoring en evaluatie is om deze reden ook niet in het wetsvoorstel opgenomen. Als er signalen komen uit de praktijk dat de wetswijziging tot onvoorziene gevolgen leidt, zullen die het kabinet naar verwachting evenwel bereiken.

7. *De leden van de fractie van de BBB merken op dat de richtlijn milieuaansprakelijkheid dateert uit het jaar 2004. Zij merken verder op dat deze richtlijn medio 2022 in consultatie is geweest met het oog op het opstellen van een nieuwe richtlijn. Deze leden vragen de regering om welke reden de huidige aanpassingen in het wetsvoorstel worden voorgesteld gebaseerd op een richtlijn die naar verwachting op korte termijn zal worden vervangen. De leden van de fractie van de BBB vragen de regering om haar antwoord toe te lichten.*

Als de regering niet tegemoetkomt aan de bezwaren van de Commissie, kan de Commissie bij het Hof van Justitie van de EU een zaak aanhangig maken en verzoeken om Nederland te veroordelen wegens het niet-nakomen van EU-verplichtingen, zoals eerder onder 4 is vermeld. Dit wordt niet wenselijk geacht. Daarom is dit wijzigingsvoorstel in procedure gebracht. In algemene zin wordt opgemerkt dat de huidige richtlijn in ieder geval geldend recht blijft totdat er een herziening of nieuwe richtlijn wordt vastgesteld. In het geval de Commissie een voorstel voor een nieuwe richtlijn opstelt, zal het Europese wetgevingsproces daarna nog geruime tijd in beslag nemen. Daarop kan in dit kader daarom niet worden vooruitgelopen of gewacht.

8. *De leden van de fractie van de BBB vragen of het met een beroep op artikel 15, derde lid, van de richtlijn milieuaansprakelijkheid ook mogelijk is iets te doen aan de situatie bij Chemours en de PFAS in de Nederlandse wateren? En indien dit het geval is, wordt hierop actie ondernomen ook in verband met de Kaderrichtlijn Water (KRW)?*

Zoals is vermeld in de reactie[9] op de motie van het lid van de Tweede Kamer Van Esch c.s.[10] is titel 17.2 van de Wet milieubeheer de implementatie van de richtlijn. Het begrip milieuschade is daarin strikt omschreven. Deze regeling verplicht een bedrijf om elke haalbare maatregel te nemen om het ontstaan van milieuschade (of de onmiddellijke dreiging daarvan) te voorkomen, te beheersen of te herstellen. Op grond van deze bepalingen uit de Wet milieubeheer kan het bevoegd gezag een bedrijf ambtshalve verplichten preventieve of herstelmaatregelen te nemen. Belanghebbenden

[8] Kamerstukken II 2006/07 30920, nr. 3, p. 26.
[9] Kamerstukken II 2023/24, 33 118, nr. 275.
[10] Kamerstukken II 2023/24, 33 118, nr. 262.

kunnen het bevoegd gezag daarnaast vragen een bedrijf te verplichten deze maatregelen te nemen. De regeling kan nadrukkelijk ook worden toegepast in gevallen van (dreigende) milieuschade veroorzaakt door vergunde activiteiten en gevallen waar geen sprake is van een overtreding van wettelijke voorschriften (risicoaansprakelijkheid). Ter ondersteuning voor de uitvoering is er een handreiking voor het bevoegd gezag opgesteld.[11] Er zijn geen gevallen gemeld waarin van deze regeling gebruik is gemaakt en er is geen jurisprudentie over de toepassing van deze regeling. Daarom valt niet met zekerheid vast te stellen in hoeverre deze regeling het bevoegd gezag (voldoende) handvatten geeft om in aanvulling op het vergunningenspoor op te treden tegen lozingen en emissies van schadelijke stoffen. In geval van milieuschade of onmiddellijke dreiging daarvan is het bevoegd gezag verplicht de kosten van preventieve en herstelmaatregelen te verhalen op de exploitant.

(9.) De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA vernemen graag wanneer de regering plant om de richtlijn milieuaansprakelijkheid te implementeren.

De richtlijn is geïmplementeerd bij wet van 24 april 2008 (Stb. 2008, 166) in titel 17.2 van de Wet milieubeheer.[12] Voor zover de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA met deze vraag beogen meer duidelijkheid te krijgen over wanneer dit wetsvoorstel ter reparatie van de door de Commissie geconstateerde onvolkomenheid inwerking kan treden, het volgende. Implementatie van een EU-richtlijn vormt een van de uitzonderingsgronden op de vaste verandermomenten en de minimuminvoeringstermijn (Ar 4.17, vijfde lid, onderdeel d, van de Aanwijzingen voor de regelgeving). Om zo spoedig mogelijk tegemoet te komen aan de bezwaren van de Commissie, wordt voor de inwerkingtreding van de voorgestelde wet uitgegaan van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst (Ar 4.22, onder G, van de Aanwijzingen voor de regelgeving).

(10.) Deze leden vragen de regering verder om aan te geven hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot het voornemen in het wetsvoorstel versterking regie volkshuisvesting om beroepsmogelijkheden bij ruimtelijke plannen, in het bijzonder rond wonen, in te perken door één rechtsgang voor beroep weg te strepen.

Zoals onder 1. en 3. vermeld, betreft artikel 12, eerste lid, van de Richtlijn milieuaansprakelijkheid de kring van (rechts)personen die bij milieuschade of een onmiddellijke dreiging daarvan een verzoek kan doen aan het bevoegd gezag om maatregelen te treffen. Het systeem van de richtlijn is gericht op het treffen van preventieve en herstelmaatregelen bij milieuschade of de dreiging daarvan door de exploitant of het treffen van dergelijke maatregelen voor zijn rekening. De richtlijn is van toepassing op schade aan wateren, bodem en beschermde soorten en natuurlijke habitats en op een onmiddellijke dreiging dat die schade ontstaat indien een bepaalde schadedrempel wordt overschreden. Hierbij verschaft de richtlijn rechtsbescherming aan degenen die milieuschade lijden of dreigen te lijden. Op de besluiten van het bevoegd gezag over preventieve of herstelmaatregelen in dit kader is de Algemene wet bestuursrecht van toepassing, met rechtsbescherming in twee instanties. Een beperking tot beroep in één instantie voor ruimtelijke plannen zoals in de vraag genoemd, staat in dat licht bezien geheel los van een procedure over te nemen preventieve of herstelmaatregelen door een exploitant wiens activiteiten milieuschade veroorzaken of het financieel aansprakelijk stellen van zo'n exploitant voor de preventieve maatregelen of het herstel van de milieuschade door het bevoegd gezag.

De staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,

[11] https://iplo.nl/regelgeving/wet-milieubeheer/milieuaansprakelijkheid/handreiking-milieuschade/.
[12] Kamerstukken II 2007/07, 30 920.

drs. V.L.W.A. Heijnen