

Vergaderjaar 2023–2024

36 375

Wijziging van de Wet milieubeheer (implementatie richtlijn milieuaansprakelijkheid)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 26 oktober 2023

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat met betrekking tot het wetsvoorstel (Kamerstukken II, 2022/23, 36 375, nr. 5) en ik dank de leden 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.

Inleiding

De leden van de VVD-fractie lezen in de memorie van toelichting dat de richtlijn juridisch volledig geïmplementeerd is, dat dat in de ogen van de Europese Commissie (EC) niet onjuist is, maar wel nadere interpretatie behoeft. Welke andere mogelijkheden zijn er om invulling te geven aan deze «nadere interpretatie», anders dan het aanpassen van de wet, en waarom is daarvoor niet gekozen? Deze leden lezen dat in het arrest van het Hof van 1 juni 2017 gesproken wordt over «het niet beschikken over een beoordelingsmarge». Hoe verhoudt deze constatering zich tot het oordeel van de EC dat er nadere interpretatie nodig is?

De Richtlijn milieuaansprakelijkheid (de richtlijn) is op dit onderdeel geïmplementeerd in de Algemene wet bestuursrecht (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 toegang tot de rechter hebben. Dit is met de huidige formuleringen in de Awb niet het geval. Daarom is er voor deze situatie geen andere mogelijkheid om aan de Commissie tegemoet te komen dan

door het aanpassen van de wet en daarom is ook voor deze mogelijkheid gekozen.

In het arrest van 1 juni 2017 komt het Hof tot de conclusie dat niet bij voorbaat categorieën personen mogen worden uitgesloten van toegang tot een beroepsprocedure.¹ Lidstaten beschikken dus niet over een beoordelingsmarge als het gaat om welke personen die milieuschade lijden of dreigen te lijden, toegang hebben tot een beroepsprocedure. In het Nederlandse systeem is geen sprake van het uitsluiten van een bepaalde categorie personen die milieuschade lijden of dreigen te lijden, maar ging het om de nadere interpretatie van het begrip belanghebbende. De constatering van de EC dat uit de formulering in de Awb zelf niet duidelijk is of personen die milieuschade dreigen te lijden toegang hebben tot de rechter, gaat dan ook over een andere juridische situatie dan waarover het arrest van het Hof van 1 juni 2017 gaat.

Achtergrond

De leden van de VVD-fractie lezen dat de EC op twee punten de conclusie trekt dat de Nederlandse wet niet langer in volledige omzetting van de richtlijn voorziet. Is de regering het met deze leden eens dat «niet langer in volledige omzetting voorzien», een ander oordeel is dan «behoeft nadere interpretatie»? Welk oordeel van de EC is dan volgens de regering doorslaggevend bij de aanpassing van de wet?

Hoewel het lijkt alsof de genoemde conclusies van de Commissie niet met elkaar in overeenstemming zijn, is dat wel het geval. Dit punt kan en zal hier nader worden toegelicht. Naar aanleiding van het arrest van het Hof van 1 juni 2017 en in verband met een goede toepassing van het Verdrag van Aarhus heeft de Commissie de omzetting van artikel 12, eerste lid, van de richtlijn nader beoordeeld.² Daarbij heeft de Commissie zich op het standpunt gesteld dat op basis van de wetteksten zelf geen enkele twijfel mag bestaan over de mogelijkheden voor rechtzoekenden, zeker op het gebied van milieuregelgeving. Zoals hierboven is aangegeven, behoeft het belanghebbende-begrip in veel gevallen, en met name in een situatie met onmiddellijk dreigende milieuschade, nadere uitleg aan de hand van jurisprudentie. Een rechtzoekende kan in sommige gevallen niet direct uit de wet afleiden of hij een rechtsingang heeft. Omdat de Commissie deze nadere interpretatie sinds het arrest van 1 juni 2017 niet wenselijk meer acht, is de Commissie tot het oordeel gekomen dat de Nederlandse wetgeving niet langer in volledige omzetting voorziet. Zo bezien is er geen aanleiding om het ene oordeel boven het andere te stellen bij de aanpassing van de wet. Zij hangen samen.

De leden van de VVD-fractie lezen dat de hoofdlijn van het wetsvoorstel is om natuurlijke en rechtspersonen die milieuschade dreigen te gaan lijden in de gelegenheid te stellen een verzoek tot het nemen van maatregelen aan het bevoegd gezag te doen. Kan de regering aangeven om hoeveel verzoeken het gaat? Welke voorbeelden van zaken zijn er de afgelopen jaren geweest waarbij natuurlijke of rechtspersonen een verzoek in wilden dienen dat niet ontvankelijk bleek? Kan de regering aangeven welke verzoeken of situaties vallen of kunnen vallen onder de noemer «dreigen

¹ Deze zaak (C-529/15) ging over milieuschade door een waterkrachtcentrale in Oostenrijk. Degene die schade leed, beschikte over visrechten in de desbetreffende rivier. In de Oostenrijkse wet was opgenomen dat houders van visrechten geen milieubezwaren konden aanvoeren met betrekking tot schade die wordt toegebracht aan hun visrechten.

² Zoals is vermeld in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel, is dit aangekondigd in de Mededeling Verbetering van de toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden in de EU en haar lidstaten (COM(2020) 643 final, 14 oktober 2020).

milieuschade te gaan lijden»? Kan de regering aangeven wat de consequenties zijn wanneer deze voorgenomen wijziging van de Wmb geen doorgang zou vinden?

Er zijn in Nederland geen voorbeelden van zaken bekend naar aanleiding van dit soort verzoeken uit de afgelopen jaren die wel of niet niet-ontvankelijk bleken te zijn. Het is moeilijk om te beschrijven welke situaties wel en niet vallen onder personen die «dreigen milieuschade te gaan 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 gekoppeld aan beschermde soorten of natuurlijke habitats, wateren of bodemverontreiniging. Of er sprake is van «voldoende waarschijnlijkheid» kan van zoveel verschillende factoren afhangen, dat het bevoegd gezag dit per geval zelf zal moeten bepalen. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer in verband met de implementatie van de richtlijn is aangegeven dat mogelijk enkele nieuwe vraagstukken zullen opkomen, maar dat de mogelijkheid tot het indienen van een verzoek aansluit bij de bestaande werkwijze van verzoeken om handhaving en dat voor belanghebbenden de toegang tot de rechter ook al open stond voor deze expliciet op grond van de richtlijn geboden mogelijkheid. In Nederland zijn geen voorbeelden van zaken bekend waarin een beroep werd gedaan op de implementatiemogelijkheden van de richtlijn. Het is daarom ook niet goed mogelijk om een inschatting te maken van het aantal verzoeken waarom het gaat.

Er wordt vanuit gegaan dat de praktische consequenties van het niet doorvoeren van de voorgestelde wetswijziging minimaal zullen zijn. Zoals hiervoor al vermeld, zijn er geen gevallen bekend waarin personen die milieuschade dreigen te lijden ten onrechte niet-ontvankelijk zijn verklaard en is daarom de verwachting dat het wetsvoorstel geen grote gevolgen zal hebben voor de praktijk. Juridische consequenties daarentegen kunnen er wel zijn. Als de regering niet tegemoetkomt aan de bezwaren van de Europese 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. Dit wordt niet wenselijk geacht.

Hoofdpijnen van het voorstel

De leden van de VVD-fractie lezen dat de wijziging van artikel 17.15 eerste lid Wmb ertoe leidt dat nu ook natuurlijke personen en rechtspersonen die milieuschade dreigen te lijden onder het begrip belanghebbende vallen. Kan de regering aangeven hoe dit zich verhoudt tot de uitspraak van de Raad van State uit mei 2021, waaruit bleek dat niet-belanghebbenden in beroep kunnen gaan bij een omgevingsbesluit?

De uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 4 mei 2021, naar aanleiding van het arrest van het Hof van Justitie van 14 januari 2021, in zaak C-826/18 «Varkens in Nood»³, heeft tot gevolg dat in afwachting van een wettelijke regeling hiervoor, het beroep van niet-belanghebbenden niet-ontvankelijk zal worden verklaard als die personen een zienswijze hebben ingediend over een ontwerpbesluit in het milieurecht. Deze uitspraak zal er naar alle waarschijnlijkheid voor zorgen dat beroepen van personen die milieuschade dreigen te lijden ontvankelijk zullen worden verklaard. Er wordt momenteel een wetsvoorstel

³ Deze zaak ging over de begrippen «eenieder» en «belanghebbende», en de Nederlandse voorwaarden voor inspraak en toegang tot de rechter in het licht van de mogelijkheden voor rechtsbescherming op grond van het Verdrag van Aarhus.

voorbereid om de Awb aan te passen aan het arrest Varkens in Nood, dat in 2022 voor internetconsultatie gepubliceerd is geweest en waaraan nog verder wordt gewerkt. De Europese Commissie heeft echter benadrukt, zoals hiervoor al 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. Door deze wetwijziging wordt daaraan tegemoetgekomen en wordt ook duidelijk dat personen die milieuschade dreigen te lijden een verzoek kunnen indienen tot het nemen van maatregelen. Het is evenwel goed mogelijk dat de wetwijziging ter uitvoering van de hiervoor genoemde uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak de Wet milieubeheer opnieuw zal worden aangepast. Gelet op de inbreukprocedure die de Europese Commissie is gestart naar aanleiding van de implementatie van de richtlijn, is het niet opportuun geacht om met het herstel van deze implementatie te wachten op het meeromvattende wetsvoorstel over inspraak en toegang tot de rechter in het milieurecht.

De leden van de D66-fractie vragen de regering wat deze wijziging van de Wet milieubeheer concreet verandert aan de positie van personen die milieuschade lijden of dreigen te lijden. Kan de Staat alsnog aansprakelijk gesteld worden door mensen die dankzij het niet correct overnemen van de Europese wetgeving hun recht niet hebben kunnen halen? Hoe gaat in de toekomst worden voorkomen dat Europese wetgeving niet adequaat wordt omgezet in nationale wetgeving? Op welke manier is het voorzorgsbeginsel geborgd in de huidige wet?

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen of het klopt dat er in de Wet milieubeheer niets staat over het voorzorgsprincipe. Indien dit klopt, waarom staat hier niets over in? Is de regering in de veronderstelling dat het voorzorgsprincipe momenteel goed in wet- en regelgeving is verankerd? Zo nee, wat gaat zij hier dan aan doen? Zo ja, hoe reflecteert zij dan op de aanbeveling van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) uit diens rapport «Industrie en Omwonenden» om te borgen dat het voorzorgsprincipe zwaarder gewogen wordt in het systeem van vergunnen van persistente stoffen? Hoe gaat de regering uitvoering geven aan deze aanbeveling? Is de regering het ermee eens dat nu de Wet milieubeheer toch wordt gewijzigd, dit hét moment is om ook het voorzorgsprincipe in de Wet milieubeheer op te nemen? Zo nee, waarom niet? Zo ja, hoe gaat zij het voorzorgsprincipe in de Wet milieubeheer opnemen?

Zoals hiervoor is vermeld, wijzigt het wetsvoorstel niets concreet aan de rechtspositie van personen die milieuschade lijden of dreigen te leiden. Het is wel 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. Indien er alsnog gevallen bekend worden van personen die ten onrechte niet-ontvankelijk zijn verklaard, zal worden bezien wat de beste manier is om daarmee om te gaan.

Over de algemene vraag van de D66-fractie over het omzetten van Europese wetgeving, wordt opgemerkt dat in algemene zin bij implementatiewetgeving wordt beoogd om tot een correcte omzetting van Europese richtlijnen te komen. De richtlijn is van 21 april 2004 en is op 24 april 2008 geïmplementeerd. De uitspraak van het Hof van Justitie is van later datum. Zo een situatie kan zich altijd voordoen en daar kan niet in het implementatieproces rekening mee worden gehouden. Zoals hiervoor is vermeld, heeft de Commissie vervolgens in 2020 een mededeling gedaan in het licht van de verbetering van de toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden. Deze mededeling was in algemene zin gericht op de

implementatie van het Verdrag van Aarhus in Europese wetgeving en heeft geleid tot ingebrekestellingen bij diverse lidstaten.

De vragen van de D66-fractie en de Partij voor de Dieren-fractie over het voorzorgsbeginsel hebben geen betrekking op het wetsvoorstel, maar haken in op de aanbevelingen over het voorzorgsbeginsel uit het rapport «Industrie en Omwonenden» van de Onderzoeksraad voor Veiligheid. Dit rapport zal worden behandeld in de vergadering van de vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat die is gepland op 11 oktober 2023. Ten behoeve van die behandeling wordt een kabinetsreactie opgesteld, waarin wordt ingegaan op de aanbevelingen over het voorzorgsbeginsel.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie constateren daarnaast dat in de Wet milieubeheer is opgenomen dat een programma moet worden opgesteld waarin maatregelen worden opgenomen ter verbetering van de luchtkwaliteit. Deze leden gaan ervan uit dat met dit programma het Schone Lucht Akkoord (SLA) wordt bedoeld, klopt dit? Zo nee, welk programma wordt er dan bedoeld? Is de regering van plan om in de Wet milieubeheer de doelen uit het SLA wettelijk te verankeren? Momenteel zijn de doelen namelijk vrijwillig en doen slechts 107 gemeenten en provincies mee (van de 342 gemeenten en 12 provincies die we hebben). Is de regering het ermee eens dat de luchtkwaliteit veel sneller zou verbeteren, als de doelen afdwingbaar zouden zijn en alle gemeenten en provincies dus mee moeten doen? Zo nee, waarom niet? En klopt het dat in de Wet milieubeheer momenteel de slappe Europese luchtkwaliteitsnormen zijn opgenomen? Is de regering van plan om in de Wet milieubeheer de strengere normen van de Wereldgezondheidsorganisatie voor luchtkwaliteit uit 2021 – waarmee de volksgezondheid significant beter wordt beschermd – te verankeren? Zo nee, waarom niet?

Deze vragen van de leden van de Partij voor de Dieren-fractie hebben geen betrekking op het onderhavige wetsvoorstel maar op de werking en verankering van het Schone Lucht Akkoord en luchtkwaliteitsnormen. In artikel 5.12 van de Wet milieubeheer (Wm) is opgenomen dat een programma met maatregelen moet worden vastgesteld als een in bijlage 2 bij die wet opgenomen grenswaarde op of na het bijbehorende tijdstip wordt of dreigt te worden overschreden. Een dergelijk programma is opgenomen in het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) dat op 1 augustus 2009 van kracht werd ten aanzien van de wettelijke grenswaarden die volgen uit de Richtlijn luchtkwaliteit⁴. Het Schone Lucht Akkoord (SLA) is gericht op het bereiken van gezondheids-winst en is dus niet een programma als bedoeld in artikel 5.12 van de Wm. Verder wordt op dit moment door de Europese Commissie een herziening van de Richtlijn luchtkwaliteit voorbereid. Daarin zullen naar verwachting strengere grenswaarden worden opgenomen. Omdat dit wetsvoorstel niet artikel 5.12 van de Wm of de luchtkwaliteitsnormen wijzigt, zal op de vragen van de leden van de Partij voor de Dieren-fractie hierover niet nader worden ingegaan.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering nader te specificeren wat verstaan wordt onder het «dreigen te lijden van milieuschade.» Zij vragen de regering op welke wijze natuurlijke of rechtspersonen aan kunnen tonen dat zij milieuschade dreigen te ondervinden. Zij vragen op welke wijze dit onderbouwd moet worden, zodat dit stand kan houden in een bezwaar- of beroepsprocedure. Deze leden vragen de regering of hun vrees dat het onderbouwen van dreigende milieuschade dermate ingewikkeld is, dat in de praktijk

⁴ Richtlijn 2008/50/EG van het Europees parlement en de Raad van 20 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa.

nauwelijks gebruik van dit artikel gemaakt zou kunnen worden, terecht is en op welke wijze de regering dit kan voorkomen.

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)⁵, 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. De regeling uit de richtlijn werkt daarbij als aanvullend middel op de al bestaande beschermingsregimes die hun grondslag bijvoorbeeld vinden in de Habitatrichtlijn⁶, Vogelrichtlijn⁷ of de Kaderrichtlijn water⁸. Zoals hiervoor is vermeld, is in artikel 17.6 van de Wet milieubeheer de onmiddellijke dreiging gedefinieerd als een voldoende waarschijnlijkheid dat zich in de nabije toekomst milieuschade zal voordoen. Gelet op het stelsel van de richtlijn zal een persoon die milieuschade dreigt te lijden in zijn verzoek aan het bevoegd gezag in ieder geval een begin van bewijs moeten geven dat die milieuschade kan optreden. Uit voornoemde memorie van toelichting⁹ blijkt dat het de taak van het bevoegd gezag is om te beoordelen of de regeling van toepassing is en dus of er sprake is van een onmiddellijke dreiging van milieuschade die valt binnen de kaders van de richtlijn. Daarnaast moet het bevoegd gezag vaststellen of er een causaal verband is tussen die dreiging en een activiteit die wordt verricht in het kader van een beroep of een bedrijf. Als aan deze twee eisen is voldaan, is het bevoegd gezag in principe gehouden de exploitant te verplichten tot het treffen van preventieve of herstelmaatregelen.¹⁰ Omtrent die maatregelen of het afzien ervan, moet het bevoegd gezag een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht nemen. Het is dit besluit met de bijbehorende informatie en onderbouwing dat in een rechterlijke procedure ter toetsing zal voorliggen. Daarbij gelden de in het bestuursrecht algemeen geldende regels voor de verdeling van de bewijslast. Gelet op deze systematiek hoeft de bewijslast voor natuurlijke en rechtspersonen geen reden te zijn om af te zien van het indienen van een verzoek of een beroep en is er geen reden om te verwachten dat vanwege de hoge eisen aan te overleggen bewijs, personen alsnog zullen afzien van het indienen van een verzoek of een beroep.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen de regering voorbeelden te geven van jurisprudentie uit Europese lidstaten waarbij de Europese richtlijn naar het oordeel van de EC wel juist is geïmplementeerd, en waar succesvol een beroep is gedaan op het dreigen van milieuschade om handelen om deze milieuschade te voorkomen bij het bevoegd gezag af te dwingen. Zij vragen de regering daarop te reflecteren. Deze leden vragen welke lering de Nederlandse regering uit de ervaringen van andere landen trekt.

Vooropgesteld wordt dat het standpunt van de Nederlandse regering, dat juridisch gezien de richtlijn volledig is geïmplementeerd, door de Commissie niet onjuist is geacht. Zoals blijkt uit diverse internationale

⁵ Kamerstukken II 2006/07, 30 920, nr. 3, p. 2.

⁶ Richtlijn 92/43/EEG.

⁷ Richtlijn 79/409/EEG.

⁸ Richtlijn 2000/60/EEG.

⁹ Kamerstukken II 2006/07, 30 920, nr. 3, p. 8.

¹⁰ Kamerstukken II 2006/07, 30 920, nr. 3, p. 9.

studies over de werking van de richtlijn¹¹, 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. Hoewel de wijze waarop lidstaten de richtlijn hebben geïmplementeerd daarbij van belang is en ook wordt ingezien dat vaak alternatieve nalevingsinstrumenten worden ingezet, is de vraag op welke precieze wijze de toegang tot de rechter is geformuleerd daarbij geen apart aandachtspunt. Er zijn vanuit de onderzoeken of anderszins dan ook geen voorbeelden bekend waarbij het Hof van Justitie een oordeel heeft gegeven over dit aspect van de richtlijn. Naar aanleiding van de genoemde onderzoeken zijn er wel voorbeelden van «best practices» beschikbaar, maar ook die gaan meer in algemene zin over de systematiek van het voorkomen en herstellen van milieuschade.¹² Zoals hiervoor is vermeld is de inbreukprocedure door de Commissie gestart in het kader van de verbetering van de toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden in de EU en haar lidstaten. De mededeling van de Commissie hierover is gericht op naleving van het Verdrag van Aarhus en komt niet voort uit algemene nalevingsrapportages over de implementatie van de Richtlijn milieuaansprakelijkheid.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
V.L.W.A. Heijnen

¹¹ 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.

¹² https://environment.ec.europa.eu/law-and-governance/compliance-assurance/environmental-liability/implementation-member-states/best-practices_en.