

bron :

Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen

PB C 268 van 19/09/2000

Advies van het Economisch en Sociaal Comité inzake het Witboek betreffende milieuaansprakelijkheid"

(2000/C 268/07)

De Commissie heeft op 18 februari 2000 besloten het Economisch en Sociaal Comité, overeenkomstig de artt. 174 en 175 van het EG-Verdrag, te raadplegen over het "Witboek betreffende milieuaansprakelijkheid".

De Afdeling "Landbouw, plattelandontwikkeling, milieu", die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 21 juni 2000 goedgekeurd. Rapporteur was mevrouw Sánchez Miguel.

Tijdens zijn 374 e zitting (vergadering van 12 juli 2000) heeft het Economisch en Sociaal Comité met 87 stemmen vóór en 7 stemmen tegen, bij 19 onthoudingen, het volgende advies uitgebracht.

1. Inleiding

1. 1. In 1993 verscheen het Groenboek over het herstel van milieuschade (1) . Nu, bijna zeven jaar later, heeft de Commissie een Witboek gepubliceerd waarin staat hoe een toekomstige EG-milieuaansprakelijkheidsregeling eruit zou moeten zien en wat de belangrijkste factoren zijn om deze regeling efficiënt en haalbaar te maken.

1. 2. In deze periode is niet alleen gebleken dat door de mens veroorzaakte milieuschade vermeden moet worden, maar ook dat een ander in de hele EU-wetgeving steeds terugkerend wezenlijk beginsel, nl. dat de vervuiler moet betalen, toegepast dient te worden. Langzaam maar zeker krijgt dit beginsel de instemming van alle maatschappelijke actoren.

1. 3. Door de grote milieurampen van de afgelopen jaren (Donãna, Erika, Baia Mare, enz.) is duidelijk geworden dat nationale wetten op het gebied van milieuaansprakelijkheid tekort schieten als de milieuschade niet tot één land beperkt blijft. Niet alleen lopen deze wetten van land tot land sterk uiteen, er zijn zelfs nog altijd landen waar dergelijke wetten geheel ontbreken. Dat maakt het oplossen van milieuproblemen er niet gemakkelijker op.

1. 4. Verder moet de EU een antwoord zien te vinden op ontwikkelingen waarvan de eventuele gevolgen onderzocht dienen te worden, zoals het grootscheepse gebruik van genetisch gemodificeerde organismen, die momenteel op sterke maatschappelijke tegenstand stuiten. Wat deze organismen betreft, dient het voorzorgsbeginsel te worden toegepast. De EU-regeling die hierop betrekking heeft (2) wordt momenteel herzien. In een aantal lidstaten wordt aangedrongen op een verbod van deze organismen zolang het wetenschappelijk bewijs ontbreekt dat zij niet schadelijk zijn voor mens en milieu.

2. Inhoud van het Witboek

2. 1. In het Witboek worden diverse mogelijkheden onderzocht om een EU-milieuaansprakelijkheidsregeling uit te werken met behulp waarvan de in art. 174, lid 2 van het EG-Verdrag genoemde beginselen (voorzorgsbeginsel, preventie- beginsel en "de vervuiler betaalt" - beginsel) én de EU-milieuwetgeving beter toegepast kunnen worden. Het is de bedoeling dat zo'n regeling een efficiënt middel wordt om milieuschade te voorkomen en aldus een aanvulling vormt op de overige EU-milieuvoorschriften. Het belangrijkste streven is echter om milieuschade te herstellen door de vervuiler hiervoor financieel te laten opdraaien, zodat de economische kosten niet rechtstreeks op de samenleving worden verhaald.

2. 2. De belangrijkste kenmerken van zo'n regeling zijn volgens de Commissie:

- geen terugwerkende kracht;
- dekking van zowel traditionele soorten schade (persoonlijk letsel en zaakschade) als van milieuschade (verontreiniging van locaties en schade aan de biodiversiteit); het gaat in dit verband alleen om de biodiversiteit die krachtens de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn door het Natura 2000-netwerk beschermd wordt. Hiervoor komt dus zowel schade aan habitats als aan flora en fauna (b.v. trekvogels) in aanmerking;
- het toepassingsgebied ("gereguleerde activiteiten") is beperkt en hangt samen met de EU-milieuwetgeving; de regeling heeft alleen dan betrekking op de verontreiniging van locaties en op traditionele soorten schade als deze het resultaat zijn van een (potentieel) gevaarlijke, onder de EU-wetgeving vallende activiteit (op dit soort activiteiten hebben tal van richtlijnen betrekking, zoals die over emissiemaxima voor gevaarlijke stoffen in de lucht of in het aquatisch milieu, de IPPC- en de Seveso II-richtlijnen, wetgeving over afvalverwijdering, GGO's enz.);
- risicoaansprakelijkheid (wat betekent dat niet de schuld van de vervuiler moet worden aangetoond, maar uitsluitend het feit dat zijn handeling (of verzuim) de schade heeft veroorzaakt) voor schade als gevolg van "gevaarlijke activiteiten" en schuldaansprakelijkheid indien de schade (alleen aan door het Natura 2000-netwerk beschermde gebieden) is veroorzaakt door een "niet-gevaarlijke activiteit";
- verweermiddelen om de aansprakelijkheid teniet te doen of te verminderen;
- aansprakelijkheid van de persoon of de onderneming die de controle uitoefent over een activiteit; wanneer de activiteit wordt uitgeoefend door een onderneming met rechtspersoonlijkheid berust de aansprakelijkheid bij de rechtspersoon en niet bij de directie of bij andere werknemers;
- criteria voor de evaluatie van verschillende soorten schade;
- de door de vervuiler betaalde schadevergoeding of compensatie moet ook daadwerkelijk voor het herstel van de aangerichte milieuschade worden gebruikt;
- toegang tot de rechter (de actieve legitimatie ("ius standi") om een aansprakelijkheidsklacht in te dienen); in het Witboek gaat wat dit betreft de voorkeur uit naar lidstaten boven milieu-organisaties, die alleen in noodgevallen direct in actie kunnen komen.

2. 3. In het Witboek passeren verschillende EU-maatregelen de revue. De Commissie komt tot de conclusie dat het best een kaderrichtlijn kan worden uitgewerkt. De precieze inhoud hiervan zal later, als de resultaten van het door de Commissie gevoerde overleg bekend zijn, moeten worden bepaald.

3. Algemene opmerkingen

3. 1. Het Comité kan zich vinden in het Witboek. De Commissie zou er voor moeten zorgen dat dit uitmondt in een wetsvoorstel dat, samen met andere haar ter beschikking staande EU-instrumenten, de achteruitgang van het milieu in de EU een halt toeroept.

3. 2. Evenals in eerdere adviezen⁽³⁾ is het ESC van mening dat de Commissie terecht voorstelt een kaderrichtlijn op te stellen. Dit instrument maakt namelijk een precieze toepassing van het subsidiariteitsbeginsel mogelijk: de hoofdlijnen zijn overal gelijk, maar de lidstaten behouden de mogelijkheid om zelf die normen op te stellen waar zij op dat moment de meeste behoefte aan hebben.

3. 2. 1. Een kaderrichtlijn zou ook betekenen dat de nu geldende, over verschillende voorschriften verdeelde en daardoor moeilijk toe te passen normen in één document worden ondergebracht. Tegelijkertijd worden verouderde normen buiten werking gesteld, waarbij men echter vasthoudt aan beproefde wetenschappelijke concepten. Bovenal zouden de betrokken partijen zo beter op de hoogte zijn van de normen en deze hierdoor eenvoudiger kunnen toepassen.

3. 3. De voorgestelde regeling heeft terecht geen terugwerkende kracht. Dit geldt echter niet voor vervuilende activiteiten die al voor de inwerkingtreding van de EU-regeling zijn begonnen en nog altijd voortduren. In dat geval is de vervuiler wel degelijk aansprakelijk. Bovendien moet tijdens deze periode rekening worden gehouden met de naleving van de milieunormen.

3. 4. Met betrekking tot de in het Witboek voorgestelde te dekken schade, benadrukt het Comité het belang van een brede aansprakelijkheidsregeling waarbij niet alleen traditionele soorten schade maar ook gevallen van milieuschade worden gedekt. In EU-verband bestaan momenteel aansprakelijkheidsregelingen voor het overtreden van milieuwetten, waarbij uitsluitend geldstraffen worden opgelegd en de lidstaten kunnen ook andere straffen opleggen. Hiermee wordt echter maar een deel van de milieuschade gedekt, waardoor het dus ook niet mogelijk is om het hele verontreinigde gebied te saneren.

3. 5. Het toestaan van verweermiddelen mag niet leiden tot een minder succesvolle toepassing van milieuaansprakelijkheidsregelingen. Het gewicht van de verzachtende omstandigheden dient in overeenstemming te zijn met de ernst van de overtreding van de milieuwetgeving. Het is zelfs zo dat de vervuiler vrijuit kan gaan als hij een bindende opdracht van de bevoegde autoriteit heeft uitgevoerd.

3. 6. De voorgestelde regeling kan een preventieve werking hebben. Men zal namelijk de middelen moeten zoeken en verder uitbreiden die een milieuvriendelijker optreden mogelijk maken. Wat dit betreft, dienen kleine en middelgrote bedrijven geholpen te worden om hun productiesystemen aan de milieunormen aan te passen. Hiervoor zijn eenvoudige procedures nodig, waarbij er rekening mee moet worden gehouden dat nogal wat van deze bedrijven wegens zogenoemde gevaarlijke activiteiten in moeilijkheden zouden komen. Voor een en ander (met name de verzekeringskosten) zouden de nodige middelen vrijgemaakt kunnen worden.

3. 7. Met het oog op het billijkheidsbeginsel moeten voor de berekening van milieuschade één methode en de hierbij aan te leggen criteria worden gekozen. Momenteel zijn er al regionale regelingen waarbij bijvoorbeeld de

waarde van natuurlijke rijkdommen als criterium wordt gehanteerd. Ook de hoogte van de kosten om de aangerichte milieuschade te herstellen kan als criterium dienst doen. Met meerdere criteria is het mogelijk voor elke vorm van milieuschade het meest geschikte criterium te kiezen en kan rekening worden gehouden met alle omstandigheden waaronder deze is ontstaan. In ieder geval moet men blijven zoeken naar criteria die inachtneming van het billijkheidsbeginsel bij het herstel van milieuschade mogelijk maken.

3. 7. 1. Om deze evaluatiecriteria uit te werken beveelt het Comité aan gebruik te maken van "benefits transfer"-databanken, zoals de Environmental Valuation Resource Inventory (EVRI), dat belangrijk waardebepalingsmateriaal bevat.

3. 7. 2. Voor het berekenen van de door de vervuiler te betalen schadevergoeding moeten o. m. de volgende criteria worden aangelegd. Is de milieuwetgeving nageleefd? Had de vervuiler een vergunning voor zijn activiteiten? Zijn er meerdere verantwoordelijken? Ook moet in dit verband gekeken worden naar verzachtende omstandigheden die van invloed kunnen zijn op de mate waarin de vervuiler aansprakelijk is.

3. 8. Een EU-milieuaansprakelijkheidsregeling mag het concurrentievermogen van de EU niet aantasten. Hoewel de Commissie momenteel geen verifieerbare gegevens hierover heeft, is enig optimisme gerechtvaardigd. In de meeste OESO- landen zijn nl. al soortgelijke regelingen van kracht (4), waardoor de gevolgen voor het concurrentievermogen beperkt blijven; niet alleen de aansprakelijkheidsregelingen vinden overal ingang, maar ook de maatregelen om de toepassing hiervan te garanderen.

3. 8. 1. In het kader van internationale overeenkomsten, zoals het Verdrag van Lugano, moet de EU voorstellen dat overal, vooral in de WTO-landen, min of meer dezelfde milieuaansprakelijkheidsnormen worden gehanteerd, zodat zich geen concurrentiedistorsies zullen voordoen.

3. 9. Ook moet rekening worden gehouden met de uitbreiding van de EU. De kandidaat-lidstaten voeren nl. een ander milieubeleid dan de lidstaten zelf. Om ervoor te zorgen dat de kandidaat-lidstaten het acquis communautaire binnen de hiervoor geplande termijn overnemen, dienen de betrokken gesprekspartners uitgebreid geïnformeerd te worden, moet overleg met hen worden gepleegd en dienen deze landen economische steun, bijvoorbeeld uit de toetredingsmiddelen, te krijgen.

4. Bijzondere opmerkingen

4. 1. In verband met het voorstel om vervuilers ook aansprakelijk te stellen voor schade aan de biodiversiteit, wijst het ESC op enkele punten die voor verbetering vatbaar zijn voordat zij in een toekomstige kaderrichtlijn worden opgenomen.

4. 1. 1. De aansprakelijkheidsregeling voor schade aan de biodiversiteit geldt alleen voor Natura 2000-gebieden. De Commissie zou dan ook in staat moeten worden gesteld om zo snel mogelijk de lijst van gebieden die van belang zijn voor de hele EU goed te keuren. Daarom dienen de lidstaten, zoals Richtlijn 92/43/EEG voorschrijft, nu eindelijk eens hun eigen lijsten in te dienen.

4. 1. 2. Ten behoeve van de rechtszekerheid moet er een bepaalde drempelwaarde worden vastgesteld voor de toepassing van de aansprakelijkheidsregeling. Het is echter niet altijd mogelijk om al meteen vast te stellen hoe groot de schade is. Bij het vaststellen van zo'n drempel mogen niet louter economische motieven de doorslag geven; voor het in kaart brengen van de schade moet ook meewegen in hoeverre de biodiversiteit is aangetast en de locatie is vervuild. De begrippen "drempelwaarde" en "significante schade" moeten daarom in de kaderrichtlijn duidelijk omschreven worden, zodat er bij de toepassing van de aansprakelijkheidsregeling geen

verschillen ontstaan.

4. 1. 3. Een bijzonder gevoelig liggende kwestie is de inhoud van de bepalingen van de kaderrichtlijn over genetisch gemodificeerde organismen (GGO's) . De regels voor de beoordeling van de risico's en de vergunningverlening (90/220) worden momenteel herzien en bevinden zich in de procedure van bemiddeling tussen EP en Raad. Een van de controversiële punten is de aansprakelijkheid, en de Commissie heeft zich er met een verklaring van commissaris Wallström toe verbonden deze kwestie voor eind 2001 in het kader van de kaderrichtlijn horizontaal te zullen regelen. Tevens moet eraan worden herinnerd dat GGO's bevattende producten al vallen onder de richtlijn over de aansprakelijkheid voor door producten met gebreken veroorzaakte schade aan personen en goederen, waaraan onlangs ook de niet-bewerkte landbouwproducten zijn toegevoegd. Terecht wordt dit verband in par. 4. 5. 4 van het Witboek gelegd - de richtlijn over de aansprakelijkheid voor producten met gebreken is de wetgeving die van toepassing is wanneer vergoeding voor traditionele schade wordt gevorderd. In geval van schade aan het milieu of de biodiversiteit is een aansprakelijkheidsregeling dringend gewenst, zoals blijkt uit het feit dat een aantal landbouwers onlangs genetisch gemodificeerd zaaigoed hebben gebruikt zonder dat zij daarvan op de hoogte waren.

4. 2. Voor de twee soorten aansprakelijkheid die in het Witboek worden genoemd geldt een verschillende bewijslast. In het geval van risicoaansprakelijkheid [schade veroorzaakt door een in de zin van de EU-wetgeving gevaarlijke activiteit (5)], hoeft alleen maar te worden aangetoond dat handeling van de aangeklaagde partij de schade heeft veroorzaakt, terwijl in het geval van schuldansprakelijkheid (fraudeduleuze activiteiten) ook opzet van de veroorzaker van de schade moet worden bewezen. Het Comité is van mening dat het voorstel van de Commissie in dit geval te verdedigen is, en kan zich erin vinden.

4. 3. Het toestaan van verweermiddelen kan gevolgen hebben voor de aansprakelijkheidsregeling (zie par. 3. 5) . Volgens het Comité zijn de enige ontlastende factoren overmacht en een bindende opdracht van de kant van de overheid. Voor het overige gaat het om verzachtende omstandigheden. In veel gevallen hebben producenten en overheden een gedeelde verantwoordelijkheid voor milieuschade.

4. 4. Informatieverschaffing is een belangrijk onderwerp dat niet wordt uitgewerkt in het Witboek. Wil de voorgestelde regeling goed kunnen werken, dan moet voor de medewerking van milieuverenigingen en andere sociaal-economische milieuorganisaties en -NGO's worden gezorgd. Hiervoor is een informatienetwerk nodig dat de gegevens over alle uitvoerbare preventieve maatregelen van de overheid naar de bevolking en vice-versa kanaliseert:

4. 4. 1. Er zou een thematisch netwerk kunnen worden opgezet, zoals het netwerk dat de EU gebruikt om verontreiniging van de zee door ongevallen te voorkomen.

4. 4. 2. Het VN-Verdrag van Århus zou kunnen worden toegepast (6)

4. 4. 3. Het IMPEL-netwerk zou gebruikt kunnen worden.

4. 5. Volgens het Witboek geldt het recht van actieve legitimatie (het recht om naar de rechter te stappen) allereerst voor de overheid (alle bevoegde bestuurlijke autoriteiten) en pas daarna voor milieuorganisaties en betrokken personen. Dit systeem is volgens het ESC nodig om op te kunnen treden tegen achterstanden bij of nalatigheid van de overheid.

4. 5. 1. Om grotere schade te voorkomen kan de vervuiler ook met behulp van voorzorgsmaatregelen worden gedwongen om zijn activiteiten onmiddellijk te staken, wat een goede zaak is.

4. 6. Voor een efficiënte regeling is het ook van groot belang dat ondernemingen zich verplicht moeten verzekeren voor alle activiteiten die gevaarlijk zijn voor het milieu. Richtlijn 84/374/EEG blijkt ondernemingen niet op kosten te hebben gejaagd. De toepassing ervan is zelfs uitgebreid tot dienstensectoren (vooral medische beroepsgroepen), omdat degenen die in dit verband aansprakelijk kunnen worden gesteld er de nodige gemoedsrust aan ontnemen. Door zo'n verplichte verzekering wordt dit type aansprakelijkheid gelijkgetrokken met andere soorten aansprakelijkheid die in de EU al wettelijk geregeld zijn (verplichte autoverzekering, verplichte verzekering voor schade aan de gezondheid door producten met gebreken, enzovoort). Tegelijkertijd moesten bedrijven vrijwillig aanvullende instrumenten kunnen kiezen, zoals het aanleggen van reserves, borgstellingen en andere verzekeringen.

5. Conclusies

5. 1. Voor het milieu is de invoering van een burgerlijke aansprakelijkheidsregeling van groot belang. Wil dit instrument in alle lidstaten goed toepasbaar zijn, dan moet een groot aantal onderwerpen duidelijker omschreven worden. Daarom beveelt het Comité het volgende aan:

5. 1. 1. Er moet een lijst worden opgesteld van alle EU-voorschriften waarmee de aansprakelijkheidsnormen verband houden.

5. 1. 2. Er moeten definities komen van de begrippen gevaarlijke activiteit en schade aan de biodiversiteit, de criteria voor de evaluatie van schade dienen omschreven te worden, en ook alle andere termen in kwestie moeten gedefinieerd worden.

5. 1. 3. Het onderscheid tussen de twee voorgestelde regelingen (schuldaansprakelijkheid voor niet gevaarlijke activiteiten en risicoaansprakelijkheid voor gevaarlijke activiteiten) moet duidelijk zijn; anders kan bij de toepassing hiervan verwarring ontstaan. Het is aan te bevelen om in een bijlage een lijst op te nemen van de EU-normen voor gevaarlijke activiteiten en die voor de aansprakelijkheid in geval van niet-gevaarlijke activiteiten.

5. 2. Een kaderrichtlijn voor een milieuaansprakelijkheidsregeling is waarschijnlijk de beste oplossing voor de verschillen die er nu nog in de EU bestaan. Een harmonisatie mag echter niet leiden tot verschillen die het concurrentievermogen aantasten. Hiermee moet rekening worden gehouden bij het vaststellen van verplichte minimumnormen.

Brussel, 12 juni 2000.

De voorzitter van het Economisch en Sociaal Comité
B. RANGONI MACHIAVELLI.

Bijlage:

[bij het advies van het Economisch en Sociaal comité](#)

Voetnoten:

(1) COM(93) 47 def. van 14. 5. 1993.

(2) Richtlijn 90/220/EEG-P. B. L 117 van 8. 5. 1999.

(3) ESC-advies over het Groenboek inzake het herstel van milieu- schade-PB C 133 van 16. 5. 1994. Zie voor het standpunt van het ESC over kaderrichtlijnen ook het advies over het voorstel inzake een waterkaderrichtlijn-PB C 355 van 21. 11. 1997.

(4) De Verenigde Staten, waar de milieuaansprakelijkheidsregeling al 20 jaar wordt toegepast, heeft berekend dat de Superfund-regeling nog geen 5 % uitmaakt van de hoeveelheid die jaarlijks wordt uitgetrokken om voor naleving van de federale milieuwetgeving te zorgen.

(5) In het Witboek wijst de Commissie erop dat de aansprakelijkheidsregeling voor de bescherming van de biodiversiteit ook zou moeten gelden voor niet-gevaarlijke activiteiten. De vogel- en de habitatrichtlijn bevatten nl. een aantal eisen met betrekking tot het herstel van significante schade ongeacht de activiteit die deze schade heeft toegebracht. Wel vindt de Commissie dat in een dergelijk geval het type aansprakelijkheid anders moet zijn dan bij schade die door gevaarlijke activiteiten is veroorzaakt.

(6) VN/ECE-Verdrag inzake toegang tot informatie, inspraak door de bevolking en mogelijkheid van verhaal in milieuzaken, dat is aangenomen tijdens de ministeriële conferentie van Århus (Denemarken) van 23 tot 25 juni 1998.

Voor vragen en/of opmerkingen over EMIS kunt u mailen naar emis@vito.be

Copyright © [VITO](http://www.vito.be) 20/09/2000

Ontwerp [EMIS](http://www.emis.vito.be).