

FEDERALE OVERHEIDSDIENST VOLKSGEZONDHEID,  
VEILIGHEID VAN DE VOEDSELKETEN  
EN LEEFMILIEU

N. 2007 — 3873

[C — 2007/23299]

**3 AUGUSTUS 2007. — Koninklijk besluit betreffende de preventie en het herstel van milieuschade bij het in de handel brengen van genetisch gemodificeerde organismen of van producten die er bevatten**

VERSLAG AAN DE KONING

Sire,

1. Doel van het koninklijk besluit

Dit koninklijk besluit strekt ertoe de Richtlijn 2004/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 april 2004 betreffende de milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade (1) om te zetten in Belgisch recht voor wat betreft preventie en herstel van milieuschade bij het in de handel brengen van genetisch gemodificeerde organismen of van producten die er bevatten.

De Richtlijn streeft preventie en herstel van milieuschade na op basis van het beginsel de "vervuiler betaalt". Hiertoe voert de Richtlijn een administratiefrechtelijk systeem van preventie- en herstellplichten in, die rusten op de exploitant wiens activiteiten milieuschade of een onmiddellijke dreiging van milieuschade veroorzaken. In eerste instantie geldt er voor de exploitant een zelfstandige verplichting om de nodige preventie- en/of herstelmaatregelen te ondernemen. De overheid kan de exploitant ook bevelen de nodige maatregelen te treffen en desnoods – bijv. in geval van verzuim – zelf preventie- en herstelmaatregelen uitvoeren.

De exploitant draagt de kosten van de preventie- en/of herstelmaatregelen. Indien de overheid (noodgedwongen) zelf preventie- en/of herstelmaatregelen uitvoert, verhaalt ze haar kosten op de exploitant die de schade of de onmiddellijke dreiging van schade heeft veroorzaakt.

De exploitant zal evenwel niet in alle omstandigheden moeten instaan voor de kosten. Dit is het geval wanneer één van de verweermiddelen (de zgn. derdeschadeveroorzaker, de dwingende overheidsinstructie en de permit en state of the art defences) kan worden ingeroepen, van toepassing op herstelmaatregelen.

Het voormeld regime geldt niet voor alle milieuschadetypes die worden veroorzaakt door om het even welke activiteit of gebeurtenis. Zowel wat de schade als wat de schadeveroorzakende activiteit betreft, gelden er beperkingen. Onder de Richtlijn wordt enkel schade aan beschermde soorten en natuurlijke habitats, schade aan wateren en bodemschade als milieuschade weerhouden. Ook moet een beroepsactiviteit aan de oorzaak van de milieuschade liggen. In bijlage III van de Richtlijn wordt op indirecte wijze – door verwijzing naar (bijlagen van) andere Europese Richtlijnen – een reeks milieugevaarlijke beroepsactiviteiten opgesomd. Welnu, het regime van preventie- en herstellplichten treedt vooreerst in werking wanneer (een onmiddellijke dreiging voor) schade aan beschermde soorten en natuurlijke habitats, schade aan wateren of bodemschade wordt veroorzaakt door de in bijlage III bedoelde beroepsactiviteiten. De exploitanten van deze milieugevaarlijke beroepsactiviteiten dienen hierbij niet noodzakelijk een fout te hebben gemaakt. Tevens vindt de Richtlijn toepassing wanneer de exploitant van een andere (niet in bijlage III genoemde) beroepsactiviteit door fout of nalatigheid schade aan beschermde soorten en natuurlijke habitats of een onmiddellijke dreiging daartoe veroorzaakt.

De Richtlijn zal geen toepassing vinden wanneer de (onmiddellijke dreiging voor) milieuschade het gevolg is van een overmachtsituatie (natuurrampen, oorlog,) of wanneer de milieuschade al binnen de werkingsfeer valt van één van de in bijlage IV en V genoemde internationale aansprakelijkheidsovereenkomsten inzake transport van gevaarlijke stoffen, olieverontreiniging en nucleaire activiteiten. Tevens werkt de Richtlijn niet retroactief. Tot slot is de Richtlijn niet van toepassing op schade veroorzaakt door een emissie, gebeurtenis of incident die/dat meer dan 30 jaar geleden heeft plaatsgevonden.

De lidstaten dienen één of meerdere overheidsinstanties aan te duiden die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de taken waarin de Richtlijn voorziet.

Nu de bescherming van het milieu – een publiek goed – in eerste instantie door de overheid moet worden ter harte genomen, is ervoor geopteerd derden-belanghebbenden (schadelijders en milieuoorganisaties) geen rechtstreekse vorderingsmogelijkheid tegen de milieuverontreiniger te verschaffen. Wel wordt de schadelijders een inspraakmogelijkheid verleend. Meer bepaald, kunnen schadelijders aan de bevoegde overheidsinstantie opmerkingen maken inzake verontreinigingsgevallen en haar verzoeken om maatregelen te treffen. De betrokkene kan het handelen of het verzuim van de overheid aanvechten via een procedure voor een rechtbank of een andere onafhankelijke en onpartijdige overheidsinstantie.

Wanneer milieuschade de landsgrenzen overschrijdt of dreigt te overschrijden, voorziet de Richtlijn in samenwerkings- en informatieplichten tussen de lidstaten.

Lidstaten kunnen desgewenst strengere bepalingen dan de Richtlijn handhaven of invoeren.

Zoals gezegd zijn de milieugevaarlijke beroepsactiviteiten die onder het objectief aansprakelijkheidsregime van de Richtlijn vallen opgesomd in bijlage III bij de Richtlijn. In bijlage III punt 10 en punt 11 worden verschillende activiteiten met GGO's omschreven: enerzijds het ingeperkt gebruik, met inbegrip van het vervoer, van GGO's, anderzijds de doelbewuste introductie van GGO's, daarin begrepen het vervoer en het in de handel brengen van GGO's.

In de federale bevoegdheidsstudie (2) en het advies van de Raad van State (3) werd aangegeven dat het in de handel brengen van GGO's tot de bevoegdheid van de federale overheid behoort. Voornaamste aanknopingspunt hiervoor is de bevoegdheid inzake het vaststellen van productnormen (artikel 6, § 1, II, tweede lid, 1° BWHI). De gewesten worden weliswaar betrokken bij het in de handel brengen van GGO's ingevolge het gemeenschappelijk evaluatiesysteem ingesteld door het Samenwerkingsakkoord van 25 april 1997 (4) en de te volgen procedure voor het in de handel brengen van GGO's als product of in producten zoals geregeld door het koninklijk besluit van 21 februari 2005 (5). Gezien de federale bevoegdheid op basis van artikel 6, § 1, II, tweede lid, 1° BWHI, oordeelde de Raad van State dat de federale overheid bevoegd moet worden geacht inzake het voorkomen en herstellen van milieuschade, tot het nemen van preventieve maatregelen en van herstelmaatregelen die betrekking hebben op het enkele feit van het in de handel brengen van GGO's.

Met betrekking tot de doelbewuste introductie in het leefmilieu van GGO's oordeelde de Raad van State dat, aangezien deze beroepsactiviteit niet valt onder de federale milieubevoegdheden opgesomd onder artikel 6, § 1, II, tweede lid en III BWHI (maar eerder een bevoegdheid inzake volksgezondheid uitmaakt), de federale overheid niet de bevoegde overheid is om de Richtlijn inzake milieuaansprakelijkheid voor deze beroepsactiviteit om te zetten.

De Raad oordeelt verder dat niets er zich evenwel tegen verzet dat, als de federale overheid een activiteit regelt op grond van haar bevoegdheid, anders dan in het domein van het leefmilieu en het natuurbehoud (bijvoorbeeld volksgezondheid), ze rekening houdt met milieuoverwegingen, in het bijzonder om milieuschade te voorkomen die dergelijke activiteit mogelijks kan veroorzaken. Aldus zal zij, indien het een activiteit betreft die valt onder de toepassing van de Richtlijn milieuschade, noodgedwongen bijdragen tot een wezenlijke toepassing van die Richtlijn.

Op basis van het koninklijk besluit van 21 februari 2005 tot reglementering van de doelbewuste introductie in het leefmilieu evenals van het in de handel brengen van genetisch gemodificeerde organismen of van producten die er bevatten, regelt de federale overheid de beroepsactiviteit die doelbewuste introductie van GGO's in het milieu omvat. De autorisaties omvatten per definitie ook preventieve bepalingen. In het licht van de opmerkingen van de Raad van State dient daarom, in dit Verslag aan de Koning, opgemerkt te worden dat deze preventieve bepalingen geen afbreuk mogen doen aan de reglementering die de gewesten voorzien met betrekking tot preventie van milieuschade veroorzaakt door bewuste introductie van GGO's in het leefmilieu.

Gezien het voorgaande en het advies van de Raad van State, zou het nuttig zijn een nieuw samenwerkingsakkoord of wijziging van het bestaand samenwerkingsakkoord te sluiten ten einde de praktische gevallen coherent te regelen.

## 2. Toelichting bij een aantal artikelen.

### Art. 2.

Gezien het risico in de toekomst op onvolledigheid en achterhaalde bepalingen, lijkt het aangewezen om bij de definities in artikel 2, 3°, 5° tot 7°, de interne omzettingwetgeving van de gewesten niet expliciet op te lijsten, maar in algemene termen te verwijzen naar de omzettingsebepalingen in België.

Met betrekking tot de definitie van exploitant dient gezegd dat de Richtlijn een zeer brede omschrijving hanteert, die in de nationale omzettingwetgeving niet kan worden verengd. De definitie hanteert enerzijds een feitelijk criterium (diegene die de beroepsactiviteit verricht of regelt of een doorslaggevende economische zeggenschap heeft over het technisch functioneren ervan) en anderzijds een formeel criterium (de vergunninghouder of diegene die de activiteit laat registreren of er kennisgeving van doet). Derhalve is het denkbaar dat in bepaalde gevallen verschillende personen of instanties als 'exploitant' zouden kunnen worden aangeduid, hetgeen de werkbaarheid (met in het bijzonder de snelle en efficiënte uitvoering van preventie maatregelen) niet steeds zal ten goede komen. Er mag worden aangenomen dat ten behoeve van de administratieve praktijk richtsnoeren voor het richten van een preventiebevel aan één van de potentiële exploitanten kunnen worden geformuleerd (in een M.B. of een omzendbrief). Men kan hierbij bijvoorbeeld denken aan een cascade-systeem. Enkel moet men er zorg voor dragen dat geen personen of instanties worden uitgesloten die mogelijkerwijs worden geviseerd door de exploitantdefinitie uit de Richtlijn.

#### Art. 3.

In artikel 3 wordt verduidelijkt in welke omstandigheden dit koninklijk besluit van toepassing is.

Het koninklijk besluit is van toepassing op preventie- en herstelmaatregelen bij schade veroorzaakt door beroepsactiviteiten die bestaan uit het in de handel brengen van GGO's.

#### Art. 4.

Artikel 4 formuleert in vier paragrafen de uitzonderingen op het toepassingsgebied.

Wat betreft diffuse verontreiniging (verontreiniging die uit ontelbare bronnen (bijv. auto's) voorkomt), die in principe niet onder het toepassingsgebied valt, tenzij daadwerkelijk een causaal verband kan worden aangetoond tussen de onmiddellijke dreiging van milieuschade en de activiteiten van individuele exploitanten, dient te worden vastgesteld dat men doorgaans niet meer te doen heeft met diffuse verontreiniging' wanneer één welbepaalde schadeveroorzakende exploitant kan worden aangeduid. Toch is het niet ondenkbaar dat bepaalde verontreinigende én diffuus verspreide substanties toch aan één of meerdere exploitanten kunnen worden toegeschreven, zodat deze bepaling weldegelijk zin heeft.

#### Art. 5.

Artikel 5, bevat de zelfstandige preventieplicht voor exploitanten van beroepsactiviteiten die het in de handel brengen van GGO's omvatten. De tekst werd overgenomen uit artikel 5.1 van de Richtlijn. De vermelding van de term 'onverwijld' is een uitdrukking van de urgentie van het optreden door de exploitant en start vanaf het moment dat de exploitant kennis had of behoorde te hebben van de onmiddellijke dreiging van milieuschade.

#### Art. 6.

Artikel 6, § 1, bevat, in geval van onmiddellijk dreigende milieuschade, de zelfstandige informatieplicht voor exploitanten van een beroepsactiviteit die het in de handel brengen van GGO's omvat. De tekst sluit aan bij artikel 5.2 van de Richtlijn.

Artikel 6, § 2, omschrijft op algemene wijze de mogelijkheden waarover de bevoegde instantie beschikt om tot preventie van milieuschade te komen in geval van onmiddellijk dreigende schade veroorzaakt door de een beroepsactiviteit die het in de handel brengen van GGO's omvat. De tekst komt overeen met artikel 5.3 van de Richtlijn.

Gelet op de specificiteit van GGO's is het aangewezen dat een gespecialiseerde instantie als de DBB wordt geraadpleegd met betrekking tot de nodige preventieve maatregelen ingeval van dreigende schade ingevolge het in de handel brengen van GGO's. Artikel 6, § 3, voorziet daartoe dat de DBB verplicht om advies wordt gevraagd.

#### Art 7, 8 en 9

Naar aanleiding van het advies van de Raad van State (zie voetnoot 3) wordt een nieuw Hoofdstuk V "Herstelmaatregelen" gecreëerd. Artikel 7 voorziet in de informatieplicht en de herstelplicht voor de exploitanten van beroepsactiviteiten die het in de handel brengen van GGO's omvatten.

Artikel 8 bepaalt de maatregelen die de bevoegde instantie zelf kan nemen naar aanleiding van milieuschade veroorzaakt door dergelijke beroepsactiviteiten.

Artikel 9 verplicht de bevoegde instantie om, teneinde de herstelmaatregelen te bepalen, de DBB te raadplegen. De DBB heeft een adviserende rol.

#### Art. 10

Artikel 10, § 1, bepaalt dat de exploitant instaat voor de kosten van de preventieve maatregelen en de herstelmaatregelen, dit geheel conform het vervuiler betaalt-beginsel. De tekst sluit aan bij artikel 8.1 van de Richtlijn.

In het verlengde van artikel 10, § 1, voorziet artikel 10, § 2, dat de bevoegde instantie de kosten van zelf ondernomen preventieve maatregelen verhaalt op de schadeveroorzakende exploitant. Net zoals in artikel 8.2 van de Richtlijn, wordt eveneens gespecificeerd dat daartoe een zakelijke zekerheid of een andere geschikte waarborg kan worden ingeroepen. De ministers kunnen, na overleg op de Ministerraad, bepalen welke zekerheden en waarborgen kunnen worden aangesproken en hoe dit zal gebeuren.

Omtrent de kwestie van de financiële zekerheden dient gezegd dat er verschillende types zekerheden of waarborgen denkbaar zijn.

— Wanneer men aanneemt dat een zakelijke zekerheid pas uitwerking moet hebben wanneer een vordering tot terugbetaling wordt ingesteld, kan gedacht worden aan een wettelijk voorrecht.

— Wanneer men aanneemt dat de zekerheid moet worden gesteld op het ogenblik waarop schade is veroorzaakt en de bevoegde overheid de nodige instructies geeft nopens de te treffen maatregelen, kan een gelijkaardig systeem als in het Vlaamse bodemsaneringsdecreet worden aangenomen (bankgarantie als zekerheid voor de kosten van de saneringswerken), niettegenstaande dit in de praktijk niet echt nuttig blijkt te zijn.

— Ook kunnen financiële zekerheden worden vereist in de vroegst mogelijke fase, nl. in het kader van de vergunningsprocedure. Dit vormt uiteraard de sterkste waarborg voor de overheid en lijkt best in overeenstemming te zijn met de doelstellingen van de Richtlijn en het beginsel de vervuiler betaalt. Het biedt immers de grootste zekerheid, maar brengt ook de hoogste kosten en administratieve lasten met zich mee. Zij vereist een goed uitgebouwde administratie met kennis en ervaring inzake financiële zekerheden. Het komt aan de minister toe om hieromtrent een keuze te maken.

#### Art. 11

Artikel 11, § 1, vormt de omzetting van artikel 8.3 van de Richtlijn en bevat de zgn. verweermiddelen 'derde schadeveroorzaker' en 'dwingende overheidsinstructie'. De tekst werd omzeggens letterlijk overgenomen uit de Richtlijn.

Voor de orde moet worden meegegeven dat op de exploitant nog steeds de verplichting rust om preventieve maatregelen te nemen wanneer hij één van de voormelde verweermiddelen kan invoeren. Evenwel zal hij (uiteindelijk) niet moeten instaan voor de kosten, reden waarom de overheid de exploitant in staat moet stellen om in dergelijke gevallen de kosten terugbetaald te krijgen.

Conform artikel 11, § 2, zullen de ministers de regels en procedures vaststellen om de exploitant in staat te stellen de gemaakte kosten te recupereren, dit geheel conform artikel 8.3, laatste alinea, van de Richtlijn.

#### Art. 14

Artikel 14, § 1, kent een verzoekrecht toe aan natuurlijke personen of rechtspersonen voorzien in artikel 12.1. a) van de Richtlijn, die milieuschade lijden of dreigen te lijden.

#### Art. 15

Artikel 15 inzake samenwerking zet artikel 15 van de Richtlijn inzake "samenwerking tussen de lidstaten" om. Hierbij worden de verplichtingen uit artikel 15 van de Richtlijn overgenomen en worden deze samenwerkings- en informatieverplichtingen bovendien uitgebreid tot de gevallen van (dreigende) schade die enkel effecten hebben op het Belgisch grondgebied, maar waarbij meerdere diensten binnen de federale overheid betrokken zijn of niet alleen de federale overheid maar ook één of meerdere gewesten betrokken zijn. Voor de goede orde zij opgemerkt dat lidstaten de verplichtingen uit de Richtlijn kunnen verstrengen of uitbreiden (artikel 16 Richtlijn).

#### Bijlage I

Bijlage I beschrijft de technieken die, indien ze toegepast zijn, al dan niet leiden tot de toepassing van de definitie van "genetisch gemodificeerd organisme (GGO)" op de betrokken gevallen.

Bijlage I is een letterlijke overname van bijlage I bij het koninklijk besluit van 21 februari 2005 tot reglementering van de doelbewuste introductie in het leefmilieu evenals van het in de handel brengen van genetisch gemodificeerde organismen of van producten die er bevatten.

---

#### Bijlage II

Bijlage II bevat de criteria bedoeld in artikel 2.5°.a) van dit koninklijk besluit. Deze criteria moeten derhalve helpen bepalen of er in bepaalde schadegevallen daadwerkelijk sprake is van schade aan beschermde soorten en natuurlijke habitats, zoals gedefinieerd in artikel 2.5° a).

Bijlage II is een letterlijke overname van Bijlage I bij de Richtlijn.

Wij hebben de eer te zijn,

Sire,

Van Uwe Majesteit,

De zeer eerbiedige

en zeer getrouwe dienaar,

De Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid,

R. DEMOTTE

De Minister van Leefmilieu en Pensioenen,

B. TOBBACK

---

#### Nota

(1) Hierna: Richtlijn.

(2) Onderzoek federale bevoegdheden inzake implementatie Richtlijn milieuschade – eindrapport april 2005', UGent, bestek met kenmerk AI/MI/LIABILITY/AO/1/2004.

(3) Advies 42.574/VR/3 van 17 en 24 april 2007.

(4) Samenwerkingsakkoord tussen de federale staat en de gewesten betreffende de administratieve en wetenschappelijke coördinatie inzake bioveiligheid.

(5) Koninklijk besluit tot reglementering van de doelbewuste introductie in het leefmilieu evenals van het in de handel brengen van GGO's of van producten die er bevatten (BS 24 februari 2005). Ingevolge dit koninklijk besluit behoort het verlenen van de toelatingen voor het in de handel brengen van GGO's tot de bevoegdheid van de federale ministers bevoegd voor Volksgezondheid en Leefmilieu. De procedure voorziet een tussenkomst (via advies) van de Bioveiligheidsraad (samengesteld uit diverse federale en gewestelijke ministeries).