



## **Reikwijdte van de richtlijn milieuaansprakelijkheid**

**Prof. dr. Ch.W. Backes  
Dr. H.F. van Dobben  
Mr. J. Robbe  
H. Dekker**

**Utrecht november 2005**

ISBN-10: 90-78325-02-X  
ISBN-13: 978-90-78325-02-4



## A Inleiding

De richtlijn milieuaansprakelijkheid moet eind april 2007 zijn omgezet in Nederlands recht. Teneinde bij het proces van omzetting de juiste keuzes te kunnen maken dient inzicht te bestaan in de juridische en feitelijke reikwijdte van de richtlijn en daarmee in de maatschappelijke relevantie van de verplichtingen die uit de richtlijn voortvloeien. Ten eerste hanteert de richtlijn een aantal kernbegrippen die de reikwijdte van de daaruit voortvloeiende verplichtingen bepalen, die echter nog weinig helder zijn. Ten tweede is de richtlijn niet van toepassing op schade waarvoor er een aansprakelijkheidsregeling op grond van een van de in bijlage IV bij de richtlijn opgesomde verdragen bestaat. De reikwijdte van de richtlijn wordt dus mede bepaald door de vraag of deze verdragen in Nederland gelden. Om de juiste omzettingsmaatregelen te kunnen nemen is het ook van belang te weten hoe de in bijlage V bij de richtlijn genoemde aansprakelijkheidsverdragen zijn omgezet in Nederlands recht. Is het juridische toepassingsgebied van de richtlijn na beantwoording van deze vragen nader ingekaderd kan vervolgens een poging worden ondernomen om een schatting te maken op hoeveel gevallen en op welke schadeomvang de richtlijn in de praktijk van toepassing zal zijn. Ook een indicatie over deze vraag naar de feitelijke reikwijdte is van belang voor de keuzes die bij de omzetting naar Nederlands recht kunnen worden gemaakt. Ten slotte is het voor de omzetting van de richtlijn van belang om een goed overzicht te hebben over de vraag waar de bevoegdheden in de Nederlandse wetgeving geregeld zijn met betrekking tot activiteiten waarvoor de richtlijn in een risicoaansprakelijkheid voorziet (bijlage 3) thans in de Nederlandse wetgeving geregeld zijn.

Teneinde het inzicht in de juridische reikwijdte van de Richtlijn milieuaansprakelijkheid te vergroten en een indicatie te geven over het aantal en de omvang van de schadegevallen die in een bepaalde periode onder de richtlijn zullen vallen is onderzoek verricht naar

- de beperking van het toepassingsbereik door en de relatie tot andere internationaalrechtelijke aansprakelijkheidsregimes,
- de definities van het schadebegrip
- de regulering van de activiteiten waarvoor risicoaansprakelijkheid geldt (bijlage III van de richtlijn) en is voorts
- een inschatting gemaakt van het aantal en de omvang van onder de richtlijn vallende schadegevallen.

## **B Beperking van het toepassingsbereik door en relatie tot andere internationaalrechtelijke aansprakelijkheidsregimes.**

### 1. Inleiding

De richtlijn milieuaansprakelijkheid is niet van toepassing op milieuschade of een onmiddellijke dreiging dat dergelijke schade ontstaat ten gevolge van een incident waarvoor de aansprakelijkheid of schadevergoeding binnen de werkingssfeer valt van een van de internationale overeenkomsten, genoemd in bijlage IV, met inbegrip van toekomstige wijziging van die overeenkomsten, die in de betrokken lidstaat van kracht zijn (zie artikel 4 lid 2 van de richtlijn). De reikwijdte van de richtlijn wordt dus mede bepaald door de vraag of deze verdragen in Nederland gelden. Om de juiste omzettingsmaatregelen te kunnen nemen, is het ook van belang te weten hoe de verdragen zijn omgezet in Nederlands recht.

In artikel 4 lid 3 van de richtlijn vindt men dat de richtlijn geen afbreuk doet aan het recht van de exploitant om zijn aansprakelijkheid te beperken overeenkomstig de nationale wetgeving ter uitvoering van het Verdrag inzake beperking van aansprakelijkheid voor maritieme vorderingen (hierna LLMC-verdrag) of het Verdrag van Straatsburg inzake de beperking van aansprakelijkheid in de binnenvaart (hierna CLNI-verdrag). Het is daarom eveneens van belang om te weten of genoemde verdragen in Nederland gelden en op welke manier deze verdragen zijn omgezet in Nederlands recht. Het kan zijn dat in het Nederlandse recht de exploitant het recht heeft om zijn aansprakelijkheid te beperken.

Ten slotte is de richtlijn ook niet van toepassing op nucleaire risico's en milieuschade of de onmiddellijke dreiging dat dergelijke schade ontstaat als gevolg van activiteiten waarop het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (hierna EURATOM-verdrag) van toepassing is of als gevolg van een incident of activiteit waarvoor de aansprakelijkheid of schadevergoeding binnen de werkingssfeer valt van een van de in bijlage V genoemde internationale overeenkomsten (zie artikel 4 lid 4 van de richtlijn). De richtlijn sluit in artikel 4 lid 4 de aansprakelijkheid voor schade die valt onder de verdragen genoemd in bijlage V en het EURATOM-verdrag hoe dan ook uit, ongeacht of deze verdragen in Nederland van kracht zijn. Hiervoor pleit dat art. 4 lid 4 in zoverre een duidelijk andere redactie heeft dan art. 4 lid 2. Ook pleit daarvoor dat tijdens de totstandkoming van de richtlijn enkele lidstaten uitdrukkelijk hebben gewezen op het feit dat zij niet partij zijn bij de in bijlage V genoemde verdragen en hun desbetreffende industrie toch zou vallen onder de uitzonderingen van art. 4 lid 4 (toen nog art. 4 lid 3) van de richtlijn. Dat vonden zij onwenselijk. De tekst van art. 4 lid 4 is naar aanleiding van deze opmerkingen echter niet aangepast.<sup>1</sup> Ten slotte kan worden verwezen op amendement 38, voorgesteld door de Commissie milieubeheer, volksgezondheid en consumentenbeleid van het Europees Parlement in haar vergadering van 22 januari 2003. Het parlement wenste toen in het toenmalige art. 3 lid 4 van de Richtlijn de volgende toevoeging op te nemen: "De richtlijn is van toepassing in alle gevallen waarin de relevante internationale verdragen nog niet zijn

---

<sup>1</sup> Zie Proposal for the directive after the meeting of the Working party on 31 March 2003 van 4 april 2003, COD 2002/0021, p. 12, voetnoot 31, opmerkingen van Oostenrijk, Estland, Ierland en Luxemburg.

geratificeerd door de Europese Gemeenschap en/of de lidstaten en nog niet in werking zijn getreden.”<sup>2</sup>

Dit amendement heeft uiteindelijk geen opname gevonden in de tekst van (art. 4 lid 4) van de richtlijn. Daarmee lijkt duidelijk dat schade die valt onder het toepassingsbereik van de in bijlage V genoemde verdragen ook dan niet onder de richtlijn valt als een lidstaat geen partij van deze verdragen is of de verplichtingen uit de verdragen nog niet zijn omgezet in nationaal recht. Hiermee kan dus een gat in de aansprakelijkheid voor bepaalde handelingen met radioactieve stoffen ontstaan.

Wel lijkt ons uit de tekst van de richtlijn te moeten worden afgeleid dat een Verdrag van bijlage V wel in werking moet zijn om de rechtsgevolgen van art. 4 lid 4 van de richtlijn van toepassing te laten zijn. Verdragen die nog niet in werking zijn hebben immers geen “werkingsfeer” als bedoeld in art. 4 lid 4 Richtlijn milieuaansprakelijkheid. Ook overweging 10 van de preambule van de richtlijn duidt hierop. Volgens deze overweging dient “uitdrukkelijk rekening te worden gehouden met ...relevante internationale verdragen ... die ten aanzien van de uitoefening van binnen de werkingsfeer van deze richtlijn vallende activiteiten in uitvoerigere en strengere regelgeving voorzien.” Een verdrag voorziet alleen maar in regelgeving als het in werking is. Wij gaan er dus vanuit dat art. 4 lid 4 van de richtlijn betrekking (slechts) heeft op verdragen die in werking zijn, maar dit onafhankelijk is van de vraag of een verdrag ook geldt in een bepaalde lidstaat.

In het hiernavolgende zal allereerst worden besproken of de verdragen uit bijlage IV en V en artikel 4 lid 3 van de richtlijn in werking zijn getreden en gelding hebben in Nederland. In verband daarmee wordt ook besproken wat de consequenties daarvan zijn voor het toepassingsbereik van de richtlijn. Daarna komen de omzettingsmaatregelen aan bod voor die verdragen die in Nederland gelden.

## 2. Inwerkingtreding en gelding verdragen in Nederland

In onderstaande tabel 1 is schematisch weergegeven of de verdragen genoemd in artikel 4 lid 2 t/m 4 en bijlage IV en V van de richtlijn in werking zijn getreden en of Nederland partij bij het desbetreffende verdrag is. Voorzover de verdragen in Nederland van toepassing zijn, zijn de vindplaatsen in het Tractatenblad achterhaald en aangegeven. Hiervoor zijn geraadpleegd:

- de Verdragenbank van het ministerie van Buitenlandse Zaken
- de Verdragenbibliotheek, te raadplegen via de databank van Kluwer, via de website van de juridische bibliotheek van de Universiteit Utrecht
- Opmaat
- Websites van de desbetreffende internationale organisaties
- de Schuurman en Jordens edities van de wetgeving waarmee de verdragen zijn omgezet
- internationale verzamelwerken met milieurechtverdragen
- vakliteratuur op het desbetreffende terrein (bijvoorbeeld kernenergie)

---

<sup>2</sup> Advies van de Commissie Milieubeheer, Volksgezondheid en Consumentenbeleid aan de Commissie juridische zaken en interne markt, RR/497144NL.doc, PE 316.215.rev, p. 100.

Vervolgens is in de laatste kolom aangegeven wat de gevolgen van deze constatering zijn, namelijk of het toepassingsbereik van de richtlijn milieuaansprakelijkheid hierdoor beperkt wordt. Is in de kolom 'nee' weergegeven, dan betekent dit dat de richtlijn geen betekenis heeft voor de schade die is ontstaan en die valt onder de werkingssfeer van het verdrag. Is in de kolom 'ja' weergegeven, dan heeft de richtlijn wel betekenis voor schadegevallen die onder de werkingssfeer van het betreffende verdrag vallen.

Tabel 1:

Toepasselijkheid van internationale verdragen die een rol spelen in de Richtlijn milieuaansprakelijkheid in Nederland

Verdrag	In werking getreden?	Nederland partij?	Aansprakelijkheid op grond van de richtlijn?
Aansprakelijkheidsverdrag 1992 <sup>3</sup>	Ja	Ja	Nee
Fondsverdrag 1992 <sup>4</sup>	Ja	Ja	Nee
Bunkerolieverdrag <sup>5</sup>	Nee	Nee	Ja
HNS-verdrag <sup>6</sup>	Nee <sup>7</sup>	Ja**	Ja
CRTD-verdrag <sup>8</sup>	Nee <sup>9</sup>	Nee	Ja
LLMC-verdrag <sup>10</sup>	Ja	Ja	Ja/Nee*
CLNI-verdrag <sup>11</sup>	Ja	Ja	Ja/Nee*
EURATOM-verdrag <sup>12</sup>	Ja	Ja	Nee
Verdrag van Parijs <sup>13</sup>	Ja <sup>14</sup>	Ja	Nee
Verdrag van Brussel <sup>15</sup>	Ja <sup>16</sup>	Ja	Nee
Verdrag van Wenen <sup>17</sup>	Ja	Nee	Nee
Verdrag inzake aanvullende vergoeding voor kernschade <sup>18</sup>	Nee	Nee	Ja
Gezamenlijk protocol <sup>19</sup>	Ja	Ja	Nee
Overeenkomst van Brussel <sup>20</sup>	Ja	Ja	Nee

<sup>3</sup> Trb. 1994, 229.

<sup>4</sup> Trb. 1994, 228.

<sup>5</sup> [www.imo.org](http://www.imo.org), 'status of conventions by country / International Convention on Civil Liability for Bunker Oil Pollution Damage, 2001 (bunkers convention).

<sup>6</sup> Trb. 1997, 302.

<sup>7</sup> In de verdragenbank van het ministerie van buitenlandse zaken is te vinden dat het HNS-verdrag nog niet in werking is getreden onder de verdragsgegevens van dit verdrag.

<sup>8</sup> Gepubliceerd in Losbladige bundel Transport, Kluwer, Deventer/Boston, deel IV, blz. 81 e.v. en Transnational environmental liability and insurance, Ed. Ralph P. Kröner, Graham & Trotman, London/Dordrecht/Boston 1993, blz. 219 e.v.

<sup>9</sup> Het CRTD-verdrag is niet in werking getreden en is door Nederland niet geratificeerd. Zie de website van de UN-ECE ([www.unece.org](http://www.unece.org)) onder "transport".

<sup>10</sup> Trb. 1980, 23.

<sup>11</sup> Trb. 1989, 43.

<sup>12</sup> Trb. 1957, 92.

<sup>13</sup> Trb. 1964, 175.

<sup>14</sup> Volgens de website van de IAEA ([www.iaea.org](http://www.iaea.org)) is het verdrag op 1 april 1968 in werking getreden. Ook op de website van de OECD Nuclear Energy Agency is het verdrag te vinden onder het kopje 'current legal instruments in force'.

<sup>15</sup> Trb. 1964, 176.

<sup>16</sup> Volgens de website van de IAEA is het verdrag op 1 april 1968 in werking getreden. Ook op de website van de OECD Nuclear Energy Agency is het verdrag te vinden onder het kopje 'current legal instruments in force'.

<sup>17</sup> Trb. 1964, 177.

<sup>18</sup> Informatie afkomstig van de Afdeling Verdragen, ministerie van Buitenlandse Zaken.

<sup>19</sup> Trb. 1988, 160.

<sup>20</sup> Trb. 1974, 199.

\* De richtlijn doet geen afbreuk aan het recht van de exploitant om zijn aansprakelijkheid te beperken overeenkomstig nationale wetgeving ter uitvoering van het verdrag. De richtlijn kan derhalve van toepassing zijn, indien de exploitant naar Nederlands recht zijn aansprakelijkheid niet kan beperken.

\*\* Nederland heeft dit verdrag ondertekend op 29 september 1997, maar het nog niet geratificeerd. Dit blijkt uit de informatie die over het verdrag te vinden is in Opmaat en de Verdragendatabank van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

### 3. Omzettingsmaatregelen

Nu de vraag naar de gelding van de verdragen in Nederland en de gevolgen daarvan voor het toepassingsbereik van de richtlijn is beantwoord, resteert nog de vraag naar de omzettingsmaatregelen die zijn genomen. In het hiernavolgende wordt per verdrag dat in werking is getreden en gelding heeft in Nederland kort uiteengezet in welke nationale wetgeving het verdrag is omgezet.

#### *Aansprakelijkheidsverdrag 1992 en Fondsverdrag 1992*

Ter bescherming van slachtoffers tegen de gevolgen van ongevallen met olietankschepen bestaat sinds vele jaren een internationaal schadevergoedingssysteem dat gebaseerd is op een tweetal verdragen, het Internationaal verdrag van 27 november 1992 inzake de wettelijke aansprakelijkheid voor schade door verontreiniging door olie (hierna Aansprakelijkheidsverdrag 1992) en Internationaal Verdrag van 27 november 1992 tot oprichting van een internationaal fonds voor vergoeding van schade door verontreiniging door olie (hierna het Fondsverdrag 1992). De verdragen zijn in de Nederlandse wetgeving geïmplementeerd in respectievelijk de Wet aansprakelijkheid olietankschepen (Stb. 1975, 321 laatstelijk gewijzigd bij de wet van 4 september 1996, Stb 461) en de Wet schadefonds olietankschepen (Stb. 1981, 294, laatstelijk gewijzigd bij de wet van 26 juni 1996, Stb. 462).

#### *CRTD-verdrag*

Hoewel Nederland geen partij is bij het Verdrag van 10 oktober 1989 inzake de burgerrechtelijke aansprakelijkheid voor schade ontstaan tijdens het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg, per spoor en per binnenschip, heeft Nederland wel een regeling voor het vervoer van gevaarlijke stoffen in boek 8 van het BW opgenomen. Directe aanleiding daarvoor was het feit dat het CRTD-Verdrag niet geratificeerd werd.

#### *LLMC-verdrag en CLNI-verdrag*

Deze verdragen zijn geïmplementeerd in de Nederlandse wetgeving in respectievelijk de wet inzake beperking van aansprakelijkheid voor maritieme vorderingen (wet van 14 juni 1989, Stb. 241) en de wet regeling beperking van aansprakelijkheid van eigenaren van binnenschepen (wet van 14 juni 1989, Stb. 239). De wet inzake beperking van aansprakelijkheid voor maritieme vorderingen en de wet regeling beperking van aansprakelijkheid van eigenaren van binnenschepen zijn ingevoegd in Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek, titel 7 (beperking van aansprakelijkheid voor maritieme vorderingen) en titel 12 (beperking van aansprakelijkheid van eigenaren van binnenschepen).



### *EURATOM-verdrag*

Het EURATOM-verdrag is geïmplementeerd in de Kernenergiewet (Stb. 1963, 82). Deze wet is een raamwet. Zij geeft een formeel-juridische structuur waarbinnen lagere regelgever de materiële normen stellen en bestuursorganen beschikkingen nemen.

### *Verdrag van Parijs en Verdrag van Brussel*

De Wet aansprakelijkheid kernongevallen bouwt voort op en geeft regels ter uitvoering van het Verdrag van Parijs en het Verdrag van Brussel, alsmede het Gezamenlijk Protocol.

### *Overeenkomst van Brussel*

Om de implementatie van de Overeenkomst in het Nederlandse recht te achterhalen, hebben wij de Kernenergiewet, het Besluit vervoer splijtstoffen, ertsen en radioactieve stoffen en titel 6 afdeling 4 (gevaarlijke stoffen aan boord van een zeeschip) van boek 8 van het Burgerlijk Wetboek bekeken. De Kernenergiewet bevat geen bepalingen aangaande de wettelijke aansprakelijkheid op het gebied van zeevervoer van nucleaire stoffen. Het Besluit vervoer splijtstoffen, ertsen en radioactieve stoffen geeft in hoofdstuk 2, afdeling 4 (art. 13 e.v.) regels met betrekking tot het vervoer te water van splijtstoffen, ertsen en radioactieve stoffen, maar geeft geen regels over wettelijke aansprakelijkheid op het gebied van zeevervoer van nucleaire stoffen. Titel 6 afdeling 4 (art. 620 e.v.) van Boek 8 Burgerlijk Wetboek geeft regels betreffende de aansprakelijkheid voor vervoer van gevaarlijke stoffen aan boord van een zeeschip, maar zegt niets over wettelijke aansprakelijkheid op het gebied van nucleaire stoffen. Wij hebben derhalve geen omzettingsmaatregelen van deze Overeenkomst in het Nederlandse recht kunnen vinden. Voor de vraag of de richtlijn betrekking heeft op schade die valt onder deze Overeenkomst is het echter niet relevant of er Nederlandse omzettingswetgeving bestaat.

## 4. Conclusie

Uit het voorgaande is gebleken dat de richtlijn niet van toepassing is op milieuschade of een onmiddellijke dreiging dat dergelijke schade ontstaat ten gevolge van een incident waarvoor de aansprakelijkheid of schadevergoeding valt binnen het Aansprakelijkheidsverdrag 1992 en Fondsverdrag 1992. Voor de overige in bijlage IV genoemde verdragen heeft de richtlijn wel betekenis, aangezien deze verdragen nog niet in werking zijn getreden.

Voor het in artikel 4 lid 3 genoemde LLMC-verdrag en het CLNI-verdrag geldt dat de richtlijn van toepassing kan zijn, indien de exploitant naar nationale wetgeving ter uitvoering van deze verdragen zijn aansprakelijkheid niet kan beperken. In Nederland kan de exploitant in titel 7 en titel 12 van boek 8 van het Burgerlijk Wetboek bepalingen vinden op grond waarvan hij zijn aansprakelijkheid kan beperken door het stellen van één of meer fondsen. De richtlijn doet daaraan geen afbreuk.

De richtlijn is niet van toepassing op nucleaire risico's en milieuschade of de onmiddellijke dreiging dat dergelijke schade ontstaat als gevolg van activiteiten waarop het EURATOM-verdrag van toepassing is, of als gevolg van een incident of activiteit waarvoor de aansprakelijkheid of schadevergoeding is geregeld onder het Verdrag van Parijs, het Verdrag van Brussel, het Verdrag van Wenen, het Gezamenlijk Protocol of de Overeenkomst van Brussel. Voor het Verdrag inzake aanvullende vergoe-

ding voor kernschade heeft de richtlijn wel betekenis, omdat dit verdrag niet in werking is getreden.

## C Nadere inkadering van de schadedefinities

### 1 Inleiding

De Richtlijn milieuaansprakelijkheid definieert schade als elke “meetbare verandering in de natuurlijke rijkdommen of meetbare aantasting van een ecosysteemfunctie, die direct of indirect optreedt.” Het begrip schade wordt in de richtlijn echter als dusdanig niet gebruikt. De Richtlijn onderscheid tussen

- schade aan beschermde soorten en natuurlijke habitats
- schade aan wateren en
- bodemschade,

welke begrippen elk anders gedefinieerd worden. Deze ene hoofd- en drie subdefinities in samenhang beschouwd roepen een aantal juridische interpretatievragen op. Wij proberen uit de wetsgeschiedenis, de samenhang tussen verschillende onderdelen van de richtlijn en de samenhang tussen de richtlijn en andere Europese en internationale rechtsbronnen alsmede uit de Nederlandse, Engelstalige en Duitstalige literatuur zoveel mogelijk antwoorden op deze vragen te vinden.

Het schadebegrip werpt echter niet alleen juridische interpretatievragen op. Nagedacht moet ook worden welke onderwerpen bij de toepassing van dit schadebegrip in de praktijk aandacht zullen vergen. Daarbij gaat het met name om de ecologische implicaties van het schadebegrip. Zowel het feit dat schade is ontstaan, als de causale link tussen een handeling en de ontstane schade zal moeten worden aangetoond om de uit de richtlijn voortvloeiende verplichtingen toe te kunnen passen. Is er voldoende ecologische kennis beschikbaar om aan deze voorwaarden voor de toepassing van de richtlijnverplichtingen te kunnen voldoen? Of, anders gezegd: welke ecologische vragen treden op als gevolg van de gekozen schadedefinitie(s)?

### 2. Opmerkingen over het “algemene” schadebegrip en over de verhouding tussen de drie specifieke invullingen van het schadebegrip onderling vergeleken

#### *Slechts meetbare veranderingen zijn schade*

Onder de richtlijn vallen slechts “meetbare” veranderingen in de ecosysteemfunctie van bodem en water en meetbare veranderingen van de biodiversiteit. Dit lijkt vanzelfsprekend, het levert echter meteen een eerste, voor de toepassingsmogelijkheden van de richtlijn essentiële “schadedrempel” op. Een verandering kan alleen worden gemeten als men de nulsituatie precies kent. De bewijslast voor het feit dat een meetbare verandering van bodem, water of biodiversiteit is ingetreden en dat dat een gevolg is van een bepaalde handeling ligt bij de overheid. Aangenomen wordt dat de overheid deze voorwaarden voor de aansprakelijkheid weliswaar niet volledig moet bewijzen, maar toch volgens gewone regels van het bewijsrecht aannemelijk moet maken.<sup>21</sup> Dat kan alleen maar als de overheid weet en kan aantonen welke toestand het water en de bodem vóór de schadeveroorzakende handeling of gebeurtenis heeft gehad en hoe welke soorten en habitattypes in welke aantallen en condities ter plekke aanwezig waren. Dat is veelal niet en altijd slechts in beperkte mate het geval. Wat schade aan bodem betreft zal dit algemeen vereiste weinig problemen opleveren. Aan-

---

<sup>21</sup> Aldus ook het antwoord van de Commissie op een frequently asked question van 13 januari 2002.

sprakelijkheid wegens schade aan bodem doet zich immers pas voor indien een aanmerkelijk risico voor negatieve effecten op de menselijke gezondheid bestaat. De gevallen van bodemverontreiniging in Nederland zijn in kaart gebracht, gevallen met een aanmerkelijk risico voor de menselijke gezondheid zijn doorgaans gesaneerd. Indien zich in de toekomst een dergelijk schadegeval voordoet, zal eenvoudig aannemelijk kunnen worden gemaakt dat sprake is van een meetbare verandering van de bodem. Het blijft dan overigens nog te bewijzen dat de meetbare verandering van de bodem die heeft geleid tot een aanmerkelijk risico voor de menselijke gezondheid veroorzaakt is door een bepaald handelen. Dat laatste betreft echter niet het schadebegrip.

Moeilijker wordt dit al met betrekking tot schade aan water. In het kader van het nationale waterkwaliteitsbeleid en in het kader van de verplichtingen te voldoen aan al langer bestaande en nieuwe (Kaderrichtlijn water) EG-rechtelijke verplichtingen wordt de kwaliteit van vele wateren regelmatig in kaart gebracht. Afhankelijk van de functie van een water wordt daarbij echter een verschillende mate aan gedetailleerdheid toegepast, zowel ruimtelijk als inhoudelijk. Lang niet overal worden alle voor het water schadelijke componenten gemeten. Thans is dat met name het geval voor de wateren die een bepaalde functie toegewezen hebben gekregen en wel, voorzover het EG-recht eist dat bepaalde parameters voor deze wateren worden vastgesteld. Zo moeten voor badplaatsen andere parameters worden bepaald dan voor viswateren (die overigens nog weer onderverdeeld worden in wateren voor zalmachtigen en wateren voor kaperachtigen) en geldt ook een andere frequentie van bemonstering.<sup>22</sup> In de toekomst eist de Kaderrichtlijn water dat (in beginsel) voor alle wateren in 2015 een goede chemische en ecologische toestand is gerealiseerd. Dat wordt in bijlagen bij de richtlijn nader geconcretiseerd. Ook voor de door Nederland aangewezen kunstmatige of sterk veranderde waterlichamen moet een goede chemische toestand worden gerealiseerd, maar geen goede ecologische toestand. Volstaan kan worden met een goed ecologisch potentieel. Tevens moet het grondwater voldoen aan een “goede grondwartertoestand” hetgeen eveneens nader is geconcretiseerd. In theorie zou dus van alle waterlichamen in Nederland bekend moeten zijn welke chemische kwaliteit het water, inclusief het grondwater, heeft. Nu voortdurend aan de verplichtingen uit de Kaderrichtlijn moet worden voldaan, zou dat tevens voortdurend voor alle wateren en grondwaterlichamen gemonitord moeten worden. In de praktijk is dat echter (nog lang) niet altijd het geval. Ook is de ruimtelijke spreiding van de meet- en bemonsteringspunten een beperkende factor. Indien nu op een bepaald moment wordt vastgesteld dat een waterlichaam op een bepaalde plaats niet voldoet aan de vereiste kwaliteit, dan zal niet altijd bewezen kunnen worden dat op deze plaats de chemische of ecologische toestand voorheen anders was en dat dus sprake is van een meetbare verandering. Nu heeft ook de definitie van schade aan wateren tot gevolg dat de algemene schadedefinitie voor wateren slechts beperkte problemen oplevert. Van schade aan wateren is immers slechts sprake bij een “aanmerkelijke negatieve invloed” op de toestand van een water en niet bij elke negatieve invloed. Toch zullen in de praktijk de gevallen van aansprakelijkheid wegens schade aan wateren al daardoor beperkt worden dat moet worden aangetoond dat een bepaalde handeling heeft geleid tot een meetbare verandering van de goede toestand van het oppervlaktewater. Te bedenken is hierbij dat verontreinigingen van water vooral in stromende waterlichamen min of meer snel verdunnen. De aantoonbaarheid in de zin van meetbare veranderingen met

---

<sup>22</sup> Zie over dit alles Besluit kwaliteitsdoelstellingen en metingen oppervlaktewateren.

de voorheen bestaande toestand zal in sommige gevallen ook daarom problematisch zijn.

Nog meer betekenis heeft deze eerste schadedrempel voor schade aan ecologische waarden. Van de beschermde gebieden bestaat nog enigszins een overzicht over de daar aanwezige natuurwaarden en de toestand daarvan. Ook voor de beschermde gebieden is echter in zeer verschillende mate bekend welke hoeveelheden van welke soorten zich daar ophouden. De meeste informatie bestaat nog met betrekking tot vogels. Ook enkele andere diersoorten zijn, in beschermde gebieden, redelijk goed in kaart gebracht. Voor andere dier- en vele plantensoorten geldt dit echter niet. Om te bewijzen dat sprake is van een meetbare verandering van de ecologische kwaliteit van een gebied moet men echter weten welke ecologische toestand daar heerste voordat zich de bestreden gebeurtenis voordeed. Weten is hier vaak meten en tellen. In de praktijk staan echter slechts in zeer beperkte mate meet- en telgegevens ter beschikking.

Nog meer geldt dit voor de ook onder de Richtlijn milieuaansprakelijkheid vallende soorten buiten beschermde gebieden. De aantoonbare gegevens over de verspreiding van soorten buiten beschermde gebieden zijn beperkt. Over vogels, vlinders, libellen, trekvissen, en een paar zoogdieren (onder andere bever, hamster) zijn veel gegevens bekend. Voor andere op bijlage II en IV van de Habitatrichtlijn voorkomende diersoorten geldt dit echter niet. Van deze andere groepen is de informatie onvoldoende om in geval van een calamiteit te kunnen spreken of er sprake is van een **meetbare** verandering. Er komen slecht drie plantensoorten van bijlage IV van de Habitatrichtlijn in Nederland voor: *Apium repens* die alleen in een paar weilanden in Zeeuws Vlaanderen voorkomt, *Luronium natans* die tamelijk algemeen is en *Liparis loeselii* die uitsluitend in duinvalleien voorkomt. Van die soorten is de verspreiding wel vrij goed bekend.

In het bijzonder voor diersoorten geldt bovendien dat de natuur voortdurend verandert. Het zal dus vaak niet voldoende zijn dat men eens heeft vastgesteld dat in een bepaald gebied zich bepaalde dieren bevinden. Om te bewijzen dat sprake is van een meetbare verandering van de biodiversiteit moet worden aangetoond dat zich op het moment van de schadelijke handeling of gebeurtenis een bepaalde hoeveelheid dieren op de plek des onheils bevond. Dat zal vaak uiterst moeilijk, en met betrekking tot migrerende diersoorten doorgaans onmogelijk zijn. Met betrekking tot (de talrijke) migrerende diersoorten lijkt ons de Richtlijn milieuaansprakelijkheid dan ook alleen vanwege het algemene schadebegrip in de praktijk niet toepasbaar. Dat probleem is overigens niet nieuw en niet beperkt tot de Richtlijn milieuaansprakelijkheid. Zo heeft de Duitse regering al vele jaren geleden in een brief aan de Commissie gepleit om “migrerende” soorten uit te sluiten van de verplichtingen op grond van art. 12 Habitatrichtlijn. Nu men immers niet weet waar zich deze soorten ophouden, kan men ook niet voorkomen in strijd met art. 12 Habitatrichtlijn te handelen, zo de Duitse regering. Dat geldt niet alleen voor migrerende soorten in enge zin, maar ook voor veel van de reptielen, kevers en vlinders (in al hun successiestadia).<sup>23</sup> Hetzelfde doet zich in het kader van de Richtlijn milieuaansprakelijkheid voor: nu men niet weet waar deze soorten zich op een bepaald moment ophouden, kan men niet aantonen dat sprake is van een meetbare achteruitgang van het aantal species van deze soorten op een be-

---

<sup>23</sup> Zie uitvoerig hierover Backes/Rotmeijer, Soortenbescherming in Nederland, Centrum voor Omgevingsrecht en Beleid/NILOS 2002, par. 3.4.2.

paalde plek door een bepaalde gebeurtenis. De algemene schadedefinitie en de eerste daarin opgenomen “schadedrempel” zal dus juist m.b.t. ecologische schade het aantal en de omvang van gevallen waarin de Richtlijn milieuaansprakelijkheid kan worden toegepast aanzienlijk beperken.

#### *Focus op schade aan publieke goederen*

De Richtlijn beoogt een aansprakelijkheidsregime te verzekeren voor publieke goederen. Art. 3 lid 3 bepaalt uitdrukkelijk dat particulieren geen recht op schadevergoeding uit de richtlijn kunnen afleiden. Dat wil echter niet zeggen dat de Richtlijn slechts van toepassing is op goederen in publiek bezit. Ook schade aan goederen, bijvoorbeeld natuurterreinen, in particulier bezit valt onder de richtlijn. De verplichtingen tot het nemen van preventieve maatregelen en herstelmaatregelen door de exploitant, dus de veroorzaker van de schade, bestaat ook dan. Daarbij moeten de particuliere eigenaren in de gelegenheid worden gesteld om hun mening over de vast te stellen herstelmaatregelen te uiten (art. 7 lid 4 jo. 12 lid 1). De Richtlijn bevat geen bijzondere bepalingen over het kostenverhaal in geval de terreinen waarop herstelmaatregelen zijn toegepast in particulier eigendom zijn.

#### *Schade veroorzaakt door luchtverontreiniging en andere indirecte schade*

De Richtlijn definieert schade als schade aan biodiversiteit, water of bodem. Toch kan het zijn dat ook een handeling of gebeurtenis welke luchtverontreiniging tot gevolg heeft toch onder het toepassingsbereik van de Richtlijn valt. De algemene schadedefinitie is immers niet beperkt tot schade aan biodiversiteit, bodem en water die een direct gevolg is van een handeling of gebeurtenis, maar sluit ook schade in die indirect ontstaat doordat bijvoorbeeld door een bepaalde handeling of gebeurtenis verontreinigde lucht indirect ook meetbare gevolgen voor de biodiversiteit, water of bodem heeft. In de vierde overweging van de considerans wordt dit m.b.t. luchtverontreiniging nog eens expliciet duidelijk gemaakt. Het geldt echter ook zonder deze explicitering en ook voor andere vormen van indirecte beïnvloeding. Zo is denkbaar dat een handeling een lokale klimatologische verandering (opwarming), een verhoging van het geluidsniveau, trillingen of het overvliegen van door gmo's veranderde zaad tot gevolg heeft en indirect invloed heeft op de biodiversiteit, de water- of de bodemkwaliteit. Al deze vormen van indirecte schadeoorzaken vallen in beginsel ook onder de Richtlijn.

Bijzondere aandacht behoeft in dit verband bodemschade die door luchtverontreiniging is veroorzaakt. Ten eerste valt hier een zeer groot deel van bodemschade onder, namelijk verzuring. Deze vorm van voor de biodiversiteit zeer negatieve bodemschade valt echter niet onder de richtlijn omdat er geen sprake is van een aanzienlijk gevaar voor de volksgezondheid en het bovendien grotendeels om diffuse verontreiniging gaat. Te noemen zijn ten tweede gevallen waarin bodemverontreiniging door voortdurende emissies van bedrijven wordt veroorzaakt. Het verderop nog beschreven geval van de verontreiniging met zink in De Kempen valt hieronder. Dit zijn echter historische verontreinigingen uit een tijd waarin dergelijke bedrijven nog zonder of met ontoereikende milieuvergunningen aan het werk waren. Dat thans nog bodemverontreiniging door emissies in de lucht van bedrijven optreden die dusdanig zijn dat sprake is van een aanmerkelijk risico voor effecten op de menselijke gezondheid kan nagenoeg worden uitgesloten. In ieder geval is ons geen geval bekend waarin zich zulks in de afgelopen tien jaar zou hebben voorgedaan. Ten derde vallen hieronder ook gevallen waarin installaties, al dan niet door calamiteiten of ongeregeligheden

emissies veroorzaken die neerslaan en de bodem verontreinigen. Een bekend voorbeeld in Nederland was de dioxine-verontreiniging door AVR in 1989 (Lickebaertpolder). Gras bleek te veel dioxine te bevatten, daarom werd melk en schapenvlees afgekeurd en vernietigd. Verder liep het echter ‘met een sisser af’. Oorzaak was de AVR. De installatie is toen aangepast. Ook in dit voor Nederland al vrij extreme geval heeft geen bodemsanering plaatsgevonden. Weliswaar zat dioxine boven de norm, maar die normen bevatten veiligheidsfactoren van 10 - 100 (soms zelfs 1000) en zijn bij relatief onbekende stoffen aan de hoge kant. Dus is het twijfelachtig of bij een normoverschrijding wegens giftige stoffen die via de lucht in de bodem terechtkomen, zoals dit in de Lickebaertpolder het geval was, kan worden gesproken van een aanmerkelijk risico voor de menselijke gezondheid. Het risico voor de menselijke gezondheid bestond in dit geval door het vlees en de melk die dioxine bevatte omdat de koeien verontreinigd gras hadden gegeten, maar van de bodem zelf ging hoogstwaarschijnlijk geen aanmerkelijk risico voor effecten op de menselijke gezondheid uit. Een wetenschappelijk enigermate onderbouwde schatting van saneringskosten van dergelijke schadegevallen lijkt ons niet mogelijk. Ten eerste kunnen wij niet inschatten hoe vaak een dergelijke schadegeval zich in de toekomst zal voordoen. In de afgelopen 10 jaar is dat in Nederland wellicht één keer, wellicht ook geen enkele keer het geval geweest. Dat is afhankelijk van de vraag of men thans bij een verontreiniging door dioxine zoals bij de Lickebaertpolder optreedt zou spreken van een “aanmerkelijk risico voor effecten op de menselijke gezondheid” door de bodem (niet door de melk of het vlees). Ten tweede zijn de saneringskosten in zo’n geval moeilijk in te schatten. Het gebied waarin verontreiniging optreedt kan sterk van omvang verschillen. Dat is vooral afhankelijk van het ten tijde van de calamiteit heersende weer. Het kan om enkele hectaren, maar ook om honderde hectaren gaan. Een kosteninschatting die meer is dan nattevingerwerk lijkt ons daarom ook niet mogelijk.

#### *Geen schade als gevolg van diffuse verontreiniging*

Art. 4 lid 5 bevat een bepaling waarvan de strekking niet meteen duidelijk is. De Richtlijn is ingevolge art. 4 lid 5 alleen van toepassing op milieuschade “als gevolg van diffuse verontreiniging waarbij een causaal verband kan worden gelegd tussen de schade en de activiteiten van individuele exploitanten.” Op het eerste gezicht zou men kunnen stellen dat dit innerlijk tegenstrijdig is. Indien een oorzakelijk verband is te leggen tussen activiteiten van individuele exploitanten en een opgetreden schade is immers geen sprake van een diffuse verontreiniging, zo zou men kunnen argumenteren. De richtlijn lijkt het begrip diffuse verontreiniging echter iets anders te begrijpen dan men gewoonlijk zou doen. Uit de antwoorden op de frequently asked questions van 1 april 2004 lijkt bijvoorbeeld te kunnen worden opgemaakt dat de Commissie van opvatting is dat luchtverontreiniging altijd onder het begrip diffuse verontreiniging valt, ook al resulteert een bepaald geval van luchtverontreiniging duidelijk van één bepaalde handeling of gebeurtenis die aan één vervuiler is toe te rekenen. Alleen als men het begrip diffuse verontreiniging op deze wijze begrijpt, is art. 4 lid 5 van de Richtlijn duidelijk. Waarom de in dat opzicht veel duidelijkere tekst van de ontwerp-richtlijn werd ingeruild tegen de thans opgenomen tekst wordt uit de parlementaire stukken niet duidelijk. Hoe dat ook zij, ook de 13de overweging van de considerans maakt duidelijk dat hetgeen men (wij) normalerwijze onder diffuse verontreiniging verstaat, namelijk een concrete verontreiniging die niet kan worden toegerekend aan één of enkele vervuilers niet onder het toepassingsbereik van de richtlijn valt.

### *Geen schade als gevolg van uitdrukkelijk vergund handelen?*

Anders dan het richtlijnvoorstel bevat de uiteindelijke richtlijntekst geen algemene exoneratieclausule meer wegens handelen overeenkomstig een door de overheid verstrekte vergunning. Wel is in art. 8 lid 4 te lezen dat de lidstaten kunnen bepalen dat de exploitant niet de kosten behoeft te dragen van herstelmaatregelen die nodig zijn als gevolg van schade veroorzaakt door een “emissie of gebeurtenis die uitdrukkelijk is toegestaan op grond van, en geheel in overeenstemming is met de voorwaarden van, een vergunning” voor een in bijlage III genoemde activiteit. De lidstaten kunnen dus een vrijwaringsberoep wegens handelen in overeenstemming met een vergunning tot op zekere hoogte toelaten, hoeven dat echter niet. Dit vrijwaringsberoep is altijd beperkt en heeft alleen betrekking op schade veroorzaakt door uitdrukkelijk toegestane emissies of gebeurtenissen en niet op schade veroorzaakt door elk handelen in overeenstemming met de vergunning.

Een duidelijk verder gaande, en een geheel andere weg gaat de richtlijn met betrekking tot biodiversiteitsschade. De Richtlijn sluit in de definitie van biodiversiteitsschade al vooraf vastgestelde negatieve effecten van handelingen van een exploitant waarvoor de betrokken instanties uitdrukkelijk toestemming hebben gegeven in overeenstemming met bepalingen ter uitvoering van art. 6, leden 3 en 4 of art. 16 Habitatrichtlijn en de desbetreffende bepalingen uit de Vogelrichtlijn uit. Dit is dus niet ter keuze aan de lidstaten. Ook hier gaat het niet om elke schade als gevolg van een handelen waarvoor een vergunning op grond van de natuurbeschermingswetgeving is verleend, maar slechts om uitdrukkelijk in een dergelijke vergunning voorziene gevolgen van zo'n handelen (zie nader onder 5.). Deze beperking van de definitie van biodiversiteitsschade beperkt de toepassingsmogelijkheden van de richtlijn. Hetzelfde geldt indien Nederland ervoor kiest een regeling conform art. 8 lid 4 Richtlijn milieuaansprakelijkheid vast te stellen.

### *Slechts schade ontstaan na 30 april 2007*

Art. 17 Richtlijn milieuaansprakelijkheid bepaalt dat de richtlijn alleen van toepassing is op schade veroorzaakt door een handeling of gebeurtenis na afloop van de termijn voor omzetting van de richtlijnverplichtingen. Ingevolge art. 19 moeten de lidstaten uiterlijk op 30 april 2007 de richtlijn hebben omgezet. Slechts schade die een gevolg is van na die datum plaatsvindende handelingen of gebeurtenissen valt dus onder de richtlijn.

### *De schadedefinities onderling vergeleken*

Opvallend is dat de Richtlijn voor alle drie de soorten schadegevallen op een principiële andere manier definieert. Terwijl bij schade aan biodiversiteit en water sprake is van een ecocentrische schadedefinitie wordt schade aan bodem juist anthropocentrisch gedefinieerd.

### *Relatie tot aansprakelijkheidsbepalingen in ander EG-milieurecht*

De Richtlijn milieuaansprakelijkheid is niet de enige rechtsbron in het EG-recht die eisen stelt aan het nationale aansprakelijkheidsrecht. Ook enkele andere richtlijnen bevatten aansprakelijkheidsregelingen. Te denken valt bijvoorbeeld aan de Richtlijn productaansprakelijkheid.<sup>24</sup> De meest vergaande gevolgen voor de nationale aansprakelijkheidsstelsels voor (ten minste) bodemverontreiniging zijn niet af te leiden uit EG-wetgeving, maar zijn een gevolg van de jurisprudentie van het Hof van Justitie

---

<sup>24</sup> Richtlijn 85/374./EEG van 25 juli 1985.



EG, meer precies van één uitspraak, de Texaco-zaak.<sup>25</sup> Daarin bepaalde het Hof kort gezegd, dat stoffen die onbedoeld in de bodem worden geloosd als afval zijn te beschouwen. Ook de verontreinigde bodem zelf is, ook voor dat deze is verwijderd, afval. De houder of houders van deze afvalstoffen, zijnde diegene(n) die de onbedoelde lozingen hadden kunnen voorkomen, zijn verplicht de afvalstoffen op te ruimen, dus de (bodem)schade te herstellen. Aangenomen moet worden dat dit niet alleen verontreinigingen van de bodem betreft, maar ook waterverontreinigingen en afvalstoffen die biodiversiteitsschade veroorzaken. Daarmee wordt dus een aansprakelijkheid van diegenen die, al dan niet beroepsmatig, onbedoeld of bedoeld stoffen in de bodem terecht laten komen gecreëerd die in vele opzichten in contrast staat met hetgeen in de hier besproken richtlijn is geregeld. Om enkele voorbeelden te noemen. De aansprakelijkheid overeenkomstig de Texaco-uitspraak geldt onafhankelijk van de vraag of men beroepsmatig handelt, of men een activiteit van bijlage III van de Richtlijn milieuaansprakelijkheid verricht, er zijn geen verweren mogelijk en er is geen verdeling van de verplichtingen tot het treffen van maatregelen.

Deze uitspraak heeft wellicht meer gevolgen voor het aansprakelijkheidsrecht voor publieke goederen dan de hele Richtlijn milieuaansprakelijkheid. In dit opzicht is de in de literatuur herhaaldelijk geuite opvatting dat een strengere aansprakelijkheid voor bodemverontreiniging in Nederland een nationale keuze is op zijn minst gezegd misleidend. Met de (gevolgen van de) Texaco-uitspraak zal dan ook bij de omzetting van de Richtlijn milieuaansprakelijkheid nadrukkelijk rekening moeten worden gehouden!

### 3. Schade aan beschermde soorten en natuurlijke habitats

Schade aan beschermde soorten en habitats is “elke vorm van schade die aanmerkelijke negatieve effecten heeft op het bereiken of handhaving van de gunstige staat van instandhouding van deze soorten of habitats”. Bedoeld zijn in beginsel de op grond van de Vogel- en de Habitatrichtlijn beschermde soorten en habitats, zoals blijkt uit de nadere definitie in art. 2 sub 3. Opmerkelijk is daarbij dat ook schade aan soorten van bijlage II bij de Habitatrichtlijn wordt genoemd. In deze bijlage II zijn de soorten opgesomd ten aanzien waarvan beschermde gebieden moeten worden aangewezen. Niet al deze soorten vallen echter onder het soortbeschermingsregime van de Habitatrichtlijn. Het aansprakelijkheidsregime heeft dus ook betrekking op soorten die EG-rechtelijk niet (strikt) hoeven te worden beschermd. Wij hebben in de ontstaansgeschiedenis van de richtlijn hier geen reden voor kunnen vinden. Of, welke en waar de soorten onder het aansprakelijkheidsregime moeten worden gebracht is tot op het laatste moment van het wetgevingsproces zeer omstrede geweest. Over het al dan niet meenemen van soorten die op bijlage II van de Habitatrichtlijn staan is daarbij, voorzover wij hebben kunnen nagaan, niet gepraat. Wellicht is de Europese wetgever hier onnauwkeurig te werk gegaan. Voor de omzetting van de richtlijn en vooral de praktische toepassing van het aansprakelijkheidsregime kan dit gevolgen hebben. Het soortbeschermingsbeleid en daarmee ook het voor de toepasbaarheid van de richtlijn zo belangrijke monitoring (zie onder 2.) richt zich met name op de op grond van bijlage IV bij de Habitatrichtlijn strikt te beschermen soorten.

---

<sup>25</sup> Ook Van de Walle-zaak genoemd, HvJ EG 7 september 2004, C-1/03. Zie nader L. Bergkamp, European Court of Justice's Texaco Ruling and the Environmental Liability Directive, TMA 2005, p. 150 e.v.

De richtlijn heeft niet alleen betrekking op de gebieden die de op grond van de Vogel- en de Habitatrictlijn te beschermen habitattypen herbergen, maar tevens ook op de rust- en verblijfsplaatsen van soorten die onder bijlage IV van de Habitatrictlijn vallen en dus strikt beschermd moeten worden. Dat lijkt consequent want die rust- en verblijfsplaatsen moeten immers op grond van het soortbeschermingsregime van de Habitatrictlijn strikt worden beschermd (art. 12 Habitatrictlijn).

De definitie van art. 2 lid 3 sub b bevat nog een opmerkelijkheid waarover geheel niet of tenminste niet goed lijkt te zijn nagedacht. Onder beschermde habitats moeten ingevolge de tekst van de richtlijn worden verstaan “de habitats van de soorten ..., de natuurlijke habitats genoemd in bijlage I van Richtlijn 92/43/EEG en...”. Het gaat dus volgens de letter van de richtlijn niet om de op grond van de Vogel- en de Habitatrictlijn aangewezen of aan te wijzen gebieden, maar om alle gebieden die een type habitat genoemd in bijlage I van de Habitatrictlijn bevatten of habitats van vogelsoorten van bijlage I of als bedoeld in art. 4 lid 2 van de Vogelrichtlijn. Dat zijn dus aanzienlijk meer en wellicht een veelvoud van de gebieden die op grond van de Vogel- en de Habitatrictlijn beschermd moeten worden. Het gaat volgens de letter van de Richtlijn dus bijvoorbeeld ook om gebieden die een lidstaat ingevolge art. 4 lid 1 Habitatrictlijn heeft gemeld als gebieden waarop de desbetreffende habitattypen voorkomen, maar die, na toepassing van de criteria van bijlage III van de richtlijn als niet aan te wijzen gebieden werden aangemerkt en uiteindelijk ook niet op de communautaire lijst (art. 4 lid 2 Habitatrictlijn) terecht zijn gekomen. Ook gaat het, volgt men de letter van de richtlijn, om gebieden waarop habitats van het type opgesomd in bijlage I voorkomen, maar die niet op de nationale lijsten overeenkomstig art. 4 lid 1 Habitatrictlijn hebben gestaan. De Commissie is blijkbaar van opvatting dat de richtlijn aldus, en dus letterlijk, moet worden begrepen. Dit heeft de Commissie (dhr. Charles Pirotte) namelijk geantwoord op een vraag die de Duitse regering dienaangaande heeft gesteld. Daarmee zou de Richtlijn milieuaansprakelijkheid een veel ruimer toepassingsbereik krijgen dan de Vogel- en de Habitatrictlijn en zou de instandhoudingsverplichting uit art. 6 lid 2 Habitatrictlijn door middel van de Richtlijn milieuaansprakelijkheid aanzienlijk worden uitgebreid. Uit de ontstaansgeschiedenis van de richtlijn en uit de systematiek van de richtlijn durven wij echter af te leiden dat dat nooit de bedoeling is geweest.<sup>26</sup> Voor de interpretatie van door de Commissie pleit uiteraard de letter van de richtlijn, maar toch achten wij deze interpretatie noch juist, noch wenselijk.

Van schade in de zin van de richtlijn is slechts sprake bij schade die ‘aanmerkelijke negatieve effecten heeft’ op het bereiken of handhaven van de gunstige staat van instandhouding van een beschermde soort of habitat. Het is opmerkelijk dat de wetgever hier niet nauwer aansluit bij een bekend begrip uit de Habitatrictlijn en spreekt van ‘significante gevolgen’. Zit nu verschil tussen ‘significante gevolgen’ (Habitatrictlijn) en ‘aanmerkelijke negatieve effecten’ (Richtlijn milieuaansprakelijkheid)? Om-

---

<sup>26</sup> Om tijdsredenen kan dat hier niet nader uitgewerkt worden. Te wijzen is bijvoorbeeld op de schadedefinitie (art. 2 lid 1 sub a, tweede alinea) die veronderstelt dat op de door de Richtlijn milieuaansprakelijkheid bestreken schadegevallen ofwel art. 6, danwel art. 12 en 16 Habitatrictlijn (resp. art. 9 en 12 Vogelrichtlijn) van toepassing zijn. Dat is echter nu juist voor de niet op grond van de Habitatrictlijn aangewezen gebieden die wel een habitatype van bijlage I herbergen, niet het geval. De schadedefinitie past dus niet bij de interpretatie zoals de Commissie die aanhoudt. Verder kan worden beargumenteerd dat in de ontstaansgeschiedenis herhaaldelijk over de op grond van de Vogel- en de Habitatrictlijn te beschermen gebieden is gesproken en deze interpretatie niet werd weersproken.

dat de wetgever uitdrukkelijk te kennen heeft gegeven dat hij met de terminologie in de Richtlijn milieuaansprakelijkheid zoveel mogelijk wilde aansluiten bij ander EG-recht, waaronder vooral de Habitatrichtlijn,<sup>27</sup> zouden wij denken van niet. Was het niet mogelijk geweest om dezelfde terminologie te gebruiken, of, als dat inhoudelijk niet de bedoeling is, duidelijk te maken waar de verschillen zitten en waarom? Nu in de Engelse taalversie van beide richtlijnen wel hetzelfde woord wordt gebruikt (“significant”), kan er ons inziens vanuit worden gegaan dat ook in de Nederlandse versie geen verschil bedoeld is. In het *Kokkelvisserij*-arrest was het Hof van Justitie EG gevraagd om het begrip ‘significante gevolgen’ nader te interpreteren. Volgens het Hof is er sprake van significante gevolgen indien de ‘instandhoudingsdoelstellingen in gevaar kunnen worden gebracht.’ Dat is nu net weer even een andere formulering dan ‘aanmerkelijke negatieve effecten op de staat van instandhouding’. Vervolgens definieert de Richtlijn milieuaansprakelijkheid het begrip ‘aanmerkelijke negatieve effecten’ nog zeer gedetailleerd in een eigen bijlage (bijlage I). Daarbij wordt nader aangegeven hoe de ten opzichte van een ingreep bepalende ‘referentietoestand’ moet worden vastgesteld (aantal exemplaren, populatiedichtheid, zeldzaamheid, voortplantingsvermogen, herstelvermogen etc.).

Een, hierboven al even aangeduide, voor de toepasbaarheid van de Richtlijn milieuaansprakelijkheid cruciale vraag is of er voldoende kennis bestaat over op een bepaald moment in een bepaald beschermd gebied of daarbuiten aanwezige referentietoestand van de natuur. Slechts indien men weet in welke staat van instandhouding een gebied was of welke soorten in welke getallen waar aanwezig zijn, kan men immers na een bepaalde handeling of gebeurtenis aantonen dat er sprake is van een (meetbare!) verslechtering van de staat van instandhouding van een gebied of een soort. In het kader van de toepassing van art. 6 lid 3 en 4 Habitatrichtlijn, resp. thans art. 19d e.v. Natuurbeschermingswet 1998, moeten altijd tamelijk intensieve en vaak kostbare onderzoeken worden verricht om te kunnen vaststellen of een bepaald beoogd plan of project een significante invloed op het gebied zal hebben. Zonder onderzoek en vooral zonder inventarisatie van de aanwezige natuurwaarden is dat in de regel niet te bepalen. Besluiten die zonder dergelijk nader ecologisch onderzoek worden genomen worden in de regel door de rechter vernietigd. Hetzelfde geldt voor voornemens die buiten beschermde gebieden plaatsvinden, maar mogelijkwijs beschermde soorten aantasten. Zo goed als alle infrastructuurprojecten in ruime zin van enige omvang schakelen thans een ecologisch bureau in om een inventarisatie van de ter plekke aanwezige natuur te maken. Voorafgaande aan een (onbedoelde) gebeurtenis of handeling die tot een aansprakelijkheid van biodiversiteitsschade op grond van de Richtlijn zou kunnen voeren wordt echter een dergelijke inventarisatie niet gemaakt. Dat heeft tot gevolg dat heel vaak niet zal kunnen worden bewezen hoe de staat van instandhouding van een bepaald gebied of van een soort ter plekke was voordat de bestreden handeling of gebeurtenis plaatsvond. Daarmee wordt aan een essentiële voorwaarde voor de aansprakelijkheid echter niet voldaan. De toepassingsmogelijkheden van de Richtlijn worden op deze wijze in sterke mate beperkt.

Nu kunnen er natuurlijk wel gevallen zijn waarin klaarblijkelijk is dat zien aanmerkelijke biodiversiteitsschade heeft voorgedaan. Zoals onder 2. al is aangeduid, valt daarbij bijvoorbeeld te denken aan de gevolgen van een brand ten gevolge van een incident of het stranden en doorbreken van een tankschip met als gevolg grootschalige olieverontreiniging. In deel D van deze studie zal echter blijken dat zelfs in dergelijke

---

<sup>27</sup> Zie vijfde overweging van de considerans van de richtlijn.

gevallen niet noodzakelijk sprake is van onder de richtlijn vallende biodiversiteitschade.

Door de in de bijlage I gegeven interpretatie wordt het toepassingsbereik van de Richtlijn milieuaansprakelijkheid wat betreft biodiversiteitsschade namelijk nog verder beperkt. Zo moet bij de vraag of een schade aanmerkelijk is bijvoorbeeld rekening worden gehouden met “de rol van de afzonderlijke exemplaren of van de beschadigde oppervlakte in verhouding tot de soorten of de instandhouding van de habitat, de zeldzaamheid van de soort of habitat” en met “het vermogen van de soort of habitat om zich, nadat schade is opgetreden, binnen een korte periode en zonder ander ingrijpen dan het instellen van striktere beschermingsmaatregelen te herstellen.” Geen aanmerkelijke schade zijn, zo wordt uitdrukkelijk bepaald, “negatieve schommelingen die kleiner zijn dan de normale gemiddelde schommelingen voor een bepaalde soort of habitat.” Het komt er dus op aan dat de schade niet slechts puur tijdelijke negatieve gevolgen heeft voor de staat van instandhouding van de soort of de ecologische functies die het aan de orde zijnde gebied vervult, zo zou men kunnen samenvatten. Zoals in deel D van deze studie zal blijken herstelt zelfs aanzienlijke ecologische schade aan gebieden of populaties die voor dat zich de schade voordeed in een goede toestand verkeerden vaak binnen tamelijk korte tijd vanzelf. Ook zijn de natuurlijke schommelingen van het aantal exemplaren van een soort op een bepaalde locatie vaak aanzienlijk zodat schade aan een groot aantal exemplaren van de soort kan ontstaan zonder dat deze schade groter is dan de natuurlijke schommelingen in aantal exemplaren van de soort. De bewijslast voor het optreden van significante schade ligt bij de overheid. De overheid moet dus ten minste een prima facië-bewijs leveren dat de schade uitgaat boven de natuurlijke gemiddelde negatieve schommelingen en dat te verwachten is dat de schade niet vanzelf, ook niet bij het hanteren van een stricter beschermingsregime (!) binnen een korte periode zal herstellen. Dat zal, zoals ook uit eigen ervaring van de onderzoekers met beoordelingen in het kader van art. 6 lid 3 Habitatrichtlijn blijkt en verder nog met voorbeelden in deel D van deze studie zal worden toegelicht, vaak uiterst moeilijk blijken.<sup>28</sup>

Opgemerkt moet worden dat tabel I nog veel, voor de praktijk essentiële interpretatievragen open laat. Wat is bijvoorbeeld een “korte tijd” waarbinnen zich een populatie of habitat (niet) moet kunnen herstellen. Zijn dat enkele weken of maanden? Ecologen vinden een korte tijd in verband met ecologische processen meestal minstens een of twee seizoenen. Het nog ongewisse antwoord op dergelijke vragen is voor de toepassing van de richtlijn en dus voor de vraag hoeveel schadegevallen naar verwachting onder de richtlijn zullen vallen van groot belang.

---

<sup>28</sup> Ter illustratie zij hier één enkel voorbeeld genoemd. De door Alterra verrichte studie over de te verwachten gevolgen van IJburg II op de daarnaast liggende speciale beschermingszone bevat een tabel met gemiddelde aantallen van de desbetreffende vogels in het IJmeer tussen 1980 en 2004. De schommelingen bedragen bij de meeste soorten minstens een factor vijf, deels een factor tien (bijv. tafeleend gemiddeld maximum 1993-1998 3578, absoluut maximum 33.120; lepelaar gemiddeld maximum 1993-1998 3, absoluut maximum 20. Bovendien blijkt bijvoorbeeld dat in 1993 de meeste schelpdieretende soorten met ongeveer 80% achteruit zijn gegaan omdat vanwege (natuurlijke) klimatologische bijzonderheden in twee achtereenvolgende jaren het voedselaanbod (schelpen) in dezelfde orde van grote achteruit ging. Er zou al een enorme schade aan de vogelpopulatie ter plaatse moet optreden wil aangetoond worden dat deze uitgaat boven de gemiddelde natuurlijke schommelingen van het bestand.

Het is een zeer interessante vraag of bijlage I niet ook een handig hulpmiddel kan zijn bij de invulling van het begrip ‘significante gevolgen’ uit art. 6 lid 3 Habitatrictlijn. Terwijl men wellicht zou verwachten dat bij de toepassing van de Richtlijn milieuaansprakelijkheid zal kunnen worden geleerd van de (weerbarstige) praktijk van de toepassing van art. 6 Habitatrictlijn, lijkt het in dit opzicht eerder omgekeerd.

Buitengewoon interessant is in dit verband dat de Richtlijn milieuaansprakelijkheid tot op zekere hoogte rekening lijkt te houden met de dynamiek die de natuur nu eenmaal eigen is. Een veel besproken kritiekpunt m.b.t. de Habitatrictlijn is dat op grond van deze richtlijn natuurgebieden lijken te moeten worden beschermd in de staat zoals deze zich op de dag van de aanwijzing bevonden, terwijl de natuur ‘van nature’ vaak zeer dynamisch is (denk bijvoorbeeld aan de Waddenzee). Ingevolge bijlage I bij de Richtlijn milieuaansprakelijkheid wordt, zoals gezegd, niet als aanmerkelijke schade in de zin van de Richtlijn milieuaansprakelijkheid beschouwd (en dus hoeft dienaangaande geen herstel plaats te vinden) negatieve schommelingen die kleiner zijn dan de normale gemiddelde schommelingen voor een bepaalde soort of habitat en negatieve schommelingen als gevolg van natuurlijke oorzaken. De vragen die dit oproept zouden ook en vooral in het kader van de toepassing van de Habitatrictlijn bediscussieerd moeten worden. Noch de Europese, noch de Nederlandse rechter<sup>29</sup> hebben dit verband echter tot nu toe gelegd of daarover nagedacht. Thans wordt in het kader van vele projecten, maar ook in het kader van het opstellen van de instandhoudingsdoelstellingen en beheersplannen voor de aangewezen gebieden in de ecologische vakwereld intensief gediscussieerd over de vraag wanneer sprake is van een ingreep met significante gevolgen voor een aangewezen gebied. Deze discussies “slaan door” op de omzetting en toepassing van de Richtlijn milieuaansprakelijkheid. Ook lijkt, gelukkig enige discussie tussen juristen en ecologen over de invulling van dergelijke centrale begrippen uit de Habitatrictlijn van de grond te komen.<sup>30</sup> In dit verband is ook aandacht voor het begrip ‘referentietoestand’ vereist. Bijlage I van de Richtlijn geeft aan dat de toestand van een soort of een habitat na een schadelijke gebeurtenis moet worden afgezet tegen de referentietoestand, maar ook deze Bijlage zegt niet hoe je die referentietoestand moet vaststellen. Uit de discussie hierover (DOC SWG 05-09/7 Annex I en ETC/BD Discussion paper on favourable reference values draft 1, sept 2005) maken wij op dat de referentiestaat is (voor soorten en typen, afgemeten aan range, area, en population):

- ten minste de staat op het moment van inwerkingtreding van de Habitatrictlijn (1994);
- of, indien dat onvoldoende is om op de langere termijn een gunstige Staat van instandhouding te handhaven, zo veel meer als nodig is;
- hoeveel meer, kan worden vastgesteld op grond van historische informatie of expertoordeel.

Op grond van deze referentietoestanden moeten dan weer doelen per gebied worden vastgesteld. In het kader van het opstellen van instandhoudingsdoelstellingen en beheersplannen voor de op grond van de Vogelrichtlijn en de Habitatrictlijn aangewezen gebieden worden deze vragen thans bediscussieerd. Het ministerie van LNV wil dit proces tot eind 2006 hebben voltooid. In 2007 moet namelijk hierover aan de Eu-

---

<sup>29</sup> Bijvoorbeeld in zijn einduitspraak over de (niet)-toelaatbaarheid van de kokkelvisserij in de Waddenzee, AB RvS 1 juni 2005, LJN AT 6572

<sup>30</sup> Zie bijv. artikel De Nooij/Pieters, nog te verschijnen in M en R. Ook probeert een groep van juristen van de Universiteit van Tilburg en de Universiteit Utrecht en een groep ecologen van Alterra samen een onderzoeksproject met deze strekking te initiëren.

ropese Commissie worden gerapporteerd. De aard en wijze (detaillering, specificatie naar aantal exemplaren van soorten, beschrijving van de tegenwoordige instandhoudingstoestand) waarop de instandhoudingsdoelstellingen en beheersplannen thans worden geredigeerd zal van wezenlijk belang zijn voor de toepassingsmogelijkheden van de Richtlijn milieuaansprakelijkheid met betrekking tot biodiversiteitsschade in de toekomst. Het lijkt ons aanbeveling te verdienen om de betrokkenen bij het ministerie van LNV hierop te attenderen en een discussie aan te gaan over de samenhang tussen de uitvoering van beide richtlijnen. Het hoeft geen betoog dat over de referentietoestand van gebieden met habitats die op grond van de Vogel- of de Habitatrichtlijn bescherming verdienen, maar niet hoeven te worden aangewezen en ook niet zijn aangewezen, maar toch onder de Richtlijn milieuaansprakelijkheid vallen (zie hierboven), doorgaans nog veel minder bekend zal zijn. Het aantonen van een in de zin van de richtlijn, in het bijzonder van bijlage I, relevante schade zal daarom voor deze, niet op grond van de richtlijn in Nederland aangewezen gebieden, nog moeilijker zijn dan voor de wel aangewezen gebieden. De richtlijn dateert van april 2004, de uitspraak van het Hof van Justitie in de *Kokkelvisserij*-zaak van september 2004. Had het Hof in haar uitspraak niet naar de zojuist vastgestelde Richtlijn milieuaansprakelijkheid kunnen verwijzen en iets over de functie van bijlage I van die richtlijn kunnen zeggen, nu een onbevangen lezer zou kunnen aannemen dat daar zoiets als een nadere toelichting op het begrip 'significante gevolgen' te vinden lijkt te zijn? Dit alles is helaas niet gebeurd.

De Richtlijn milieuaansprakelijkheid bevat ook een eigen definitie van 'staat van instandhouding' en van de vraag wanneer de staat van instandhouding als 'gunstig' mag worden beschouwd. Art. 1 van de Habitatrichtlijn definieert hetzelfde. Beide definities komen letterlijk overeen, zij het dat de definitie in de Habitatrichtlijn redactioneel en systematisch anders is opgezet. Het feit dat hier niet gewoon wordt verwezen naar de Habitatrichtlijn lijkt uitsluitend een betere leesbaarheid en hanteerbaarheid te dienen. Dat is positief.

Zoals hiervoor al in par. 2 aangeduid bevat de definitie van schade aan beschermde soorten en natuurlijke habitats een belangrijke beperking. Schade die een vooraf vastgesteld negatief effect is van een handeling waarvoor op grond van art. 6 lid 3 of lid 4 Habitatrichtlijn een toestemming is gegeven valt niet onder de richtlijn (art. 1 lid 1 onder a). Dat lijkt een logisch en noodzakelijk voorbehoud. Indien ook deze schade onder de richtlijn zou vallen, dan zou immers een met toepassing van het kader uit de Habitatrichtlijn verleende toestemming op grond van de Richtlijn milieuaansprakelijkheid weer ongedaan moeten worden gemaakt. De exploitant zou immers preventieve maatregelen moeten nemen om uitdrukkelijk toegestane schade als gevolg van zijn vergund voornemen te voorkomen.<sup>31</sup> Ingevolge art. 19d Natuurbeschermingswet moet voor iedere handeling die mogelijkwijs significante gevolgen heeft voor een aangewezen gebied een vergunning op grond van deze bepaling een vergunning worden aangevraagd. Datzelfde geldt ingevolge art. 9 e.f. Flora- en faunawet voor alle handelingen die een verstoring van een soort of diens rust- en verblijfplaats tot gevolg kan hebben. De mogelijkheden tot toepassing van de richtlijn zijn daarom beperkt tot:

- handelingen die in strijd met art. 19d Nbwet 1998 en/of Art. 9 Ffw worden verricht

---

<sup>31</sup> Zie echter ook hierna de overwegingen met betrekking tot art. 7 lid 4 Kaderrichtlijn water.

- niet expliciet voorziene gevolgen van handelingen die over een vergunning beschikken
- onverwachte gebeurtenissen

Te benadrukken is dat deze beperking van het schadebegrip slechts betrekking heeft op van te voren voorziene en vastgestelde gevolgen van een vergund handelen. Het feit dat men voor een bepaald handelen een toestemming heeft welke aan art. 6 of 16 Habitatrictlijn is getoetst (respectievelijk art. 19d e.v. Natuurbeschermingswet 1998 of art. 68 e.v. Flora- en faunawet), vrijwaart dus nog niet voor aansprakelijkheid voor schade die als gevolg van deze handeling ontstaat. Het kan immers gaan om niet voorziene en dus ook niet uitdrukkelijk toegestane gevolgen van een handeling. Deze gevolgen vallen evenzo onder de Richtlijn als schadelijke gevolgen die zich voordoen “in het kader van” of in samenhang met een uitdrukkelijk vergund handelen. Ook hier geldt weer dat de toepassingsmogelijkheden en het in de praktijk soepel en doelmatig toepassen van de Richtlijn milieuaansprakelijkheid in sterke mate afhangt van de werkzaamheden van bevoegde organen op grond van andere wettelijke regelingen. De tot vergunningverlening in het kader van de Natuurbeschermingswet 1998 bevoegde organen (doorgaans provincies) moeten in de toekomst in de vergunning meer acht slaan op het opnemen van een zo precies mogelijke formulering van gevolgen die door het vergund handelen worden voorzien. Ook deze samenhang kan consequenties hebben voor de plaats en aard van de omzetting van de verplichtingen uit de Richtlijn milieuaansprakelijkheid.

#### 4. Schade aan water

Schade aan water is gedefinieerd als “elke vorm van schade die een aanmerkelijke negatieve invloed heeft op de ecologische, chemische en /of kwantitatieve toestand en/of het ecologisch potentieel, als omschreven in Richtlijn 2000/60/EG, van de betrokken wateren met uitzondering van de negatieve effecten waarop art. 4 lid 7 van die richtlijn van toepassing is.” De Richtlijn milieuaansprakelijkheid verwijst daarmee naar de Kaderrichtlijn water. Art. 4 lid 7 van de Kaderrichtlijn water bevat een zeer gedetailleerde exoneratieclausule voor bewust aangebrachte en in een stroomgebieds-beheersplan voorziene veranderingen van waterlichamen. Ons inziens vallen de effecten van dergelijke veranderingen waarschijnlijk doorgaans toch al niet onder de aansprakelijkheid op grond van de richtlijn omdat het om gevolgen van veranderingen gaat die niet alleen bewust en met opzet, maar in alle regel ook met een toestemming door de overheid worden gepleegd.

De Kaderrichtlijn water bevat uitvoerige definities voor de begrippen waarna art. 2 lid 1 onder b Richtlijn milieuaansprakelijkheid verwijst. Daarbij wordt verwezen naar diverse bijlagen bij de Kaderrichtlijn, in het bijzonder naar bijlage V (ecologische toestand van oppervlaktewateren, goede kwantitatieve toestand, goede chemische toestand van het grondwater) en bijlage IX (chemische toestand van oppervlaktewateren). Wat de chemische toestand betreft wordt echter ook verwezen naar kwaliteitseisen in andere communautaire wetgeving. Deze zeer gedetailleerde bijlagen bevatten niet alleen concrete parameters voor vele stoffen, maar ook bepalingen omtrent de meetfrequentie en de hoeveelheid en afstand van de meet- en monsterpunten. Een onderscheid wordt gemaakt tussen een “zeer goede, goede en matige toestand” van diverse categorieën van wateren. De omzetting van al deze verplichtingen is thans nog gaande. Indien in de toekomst aan alle vereisten uit de Kaderrichtlijn Water zal

zijn voldaan, in het bijzonder ook aan de monitoringsvereisten, zal dit een belangrijke bijdrage leveren om de praktische toepasbaarheid van de Richtlijn milieuaansprakelijkheid te verhogen. In het kader van het aantonen dat sprake is van (meetbare) schade aan wateren in de zin van de richtlijn is het immers vereist dat het databestand over de toestand van het oppervlakte en grondwater zo precies mogelijk is. Voor een optimale vormgeving van de omzetting en toepassing van de Richtlijn milieuaansprakelijkheid is het dan ook aan te raden om de ontwikkelingen en werkzaamheden in het kader van de omzetting en toepassing van de Kaderrichtlijn water met betrekking tot de hier aangesproken relevante onderwerpen nauwkeurig te volgen. Vergelijkt men de thans al bestaande en in de toekomst zeker nog omvangrijkere kennis met betrekking tot de toestand van wateren met de kennis van de staat van instandhouding van habitats en soorten, zijn over de kwaliteit van onze wateren veel meer en gedetailleerdere gegevens bekend. Deze worden ook veel frequenter bijgehouden. Daarom zal de aansprakelijkheid voor schade aan water veel eenvoudiger zijn aan te tonen dan de aansprakelijkheid voor biodiversiteitsschade. Daar komen nog twee belangrijke dingen bij. Ten eerste kent de schadedefinitie voor de schade aan wateren geen beperkingen die vergelijkbaar zouden zijn met de hiervoor besproken beperkingen van het begrip biodiversiteitsschade uit bijlage I. Ten tweede is bijlage III juist met betrekking tot schade aan wateren uitermate ruim, veel ruimer dan met betrekking tot biodiversiteitsschade of schade aan bodem. Onder bijlage III vallen immers alle (beroepsmatige) lozingen die vergunningplichtig zijn op grond van Richtlijn 76/464. Er is dus geen beperking in het soort beroepsactiviteit die bij de overige in bijlage III opgesomde categorieën wel bestaat. Nu kunnen lozingen natuurlijk ook leiden tot biodiversiteitsschade en bodemschade, maar doorgaans zal bij lozingen toch sprake zijn van schade aan wateren. Een lozing is immers gedefinieerd als het in een oppervlaktewater brengen van verontreinigde stoffen. Wij maken in dit verband, hoewel dit niet zonder meer met het schadebegrip te maken heeft, erop attent dat, zoals hierna (deel D) nog zal blijken, in de praktijk vooral zal gaan om activiteiten van gemeenten die vergunningplichtige lozingen inhouden en waarvoor waarschijnlijk een risicoaansprakelijkheid op grond van de Richtlijn zou kunnen gelden. Het gaat dan bijvoorbeeld om het lozen van bluswater door de gemeentelijke brandweer en om de verontreinigingen door overstort van ongezuiverd afvalwater. Het zou wellicht zelfs zo kunnen zijn dat de Richtlijn uiteindelijk in de praktijk met name betrekking zal hebben op handelen van gemeenten.

Volgens de definitie in art. 2 lid 1 sub b is niet elke (meetbare) schade aan wateren relevant, maar slechts schade die een „aanmerkelijke invloed“ heeft. Daarmee wordt voor wateren een tweede schadedrempel geïntroduceerd. In het richtlijnvoorstel was dit nog anders verwoord. Slechts een handeling die tot gevolg zou hebben dat een oppervlaktewater in een andere subcategorie (bijv. van zeer goed naar goed) zou vallen viel onder het de definitie van schade aan wateren.<sup>32</sup> Deze oorspronkelijke definitie had een grotere mate aan rechtszekerheid tot gevolg, maar zou het toepassingsbereik van de richtlijn met betrekking tot schade aan wateren ook aanzienlijk hebben beperkt. De nu gekozen definitie houdt een minder sterke beperking van het toepassingsbereik van de richtlijn in, maar heeft echter het nadeel dat het begrip „aanmerkelijke“ negatieve invloed vooralsnog minder houvast en rechtszekerheid biedt. Van een aanmerkelijke negatieve invloed van een gebeurtenis op de waterkwaliteit kan bijvoorbeeld ook sprake zijn als een water zich al in een slechts toestand bevindt, maar

---

<sup>32</sup> Zie hierover G. Hager, Haftung für reine Umweltschäden, NuR 2003, p. 581 e.v.



deze door een schadeoorzaak nog (duidelijk) slechter wordt. Andersom is niet elke verslechtering, ook niet elke overgang van een categorie (zeer goed, goed, matig, slecht) naar een lagere categorie zonder meer te wijten aan een schadelijke gebeurtenis die ter plekke heeft plaatsgevonden. Men zou een dergelijke verandering moeten afzetten tegen mogelijke veranderingen die op andere plaatsen, dus zonder een concreet schadegeval hebben plaatsgevonden. Noch in de parlementaire stukken waardoor deze wijziging in de richtlijntekst is terecht gekomen, noch in de inmiddels tamelijk omvangrijke literatuur over de Richtlijn milieuaansprakelijkheid hebben wij enige nadere precisering van het begrip “aanmerkelijke negatieve invloed” in de Kaderrichtlijn Water kunnen vinden. Af te wachten blijft hoe de nationale rechters en eventueel ooit het Hof van Justitie EG dit begrip zullen interpreteren.

Hoewel het begrip “aanmerkelijk” in art. 2 lid 1 onder b Richtlijn milieuaansprakelijkheid niet noodzakelijkerwijs op exact dezelfde wijze moet worden geïnterpreteerd als hetzelfde begrip in andere richtlijnen, kan de invulling van dit begrip in andere delen van het Europees recht toch behulpzaam zijn bij het interpretatieproces in het kader van de Richtlijn milieuaansprakelijkheid. De Kaderrichtlijn water gebruikt het begrip “aanmerkelijk” niet, althans niet daar wat dit relevant zou kunnen zijn. Wel gebruikt de Kaderrichtlijn regelmatig (om precies te zijn 60 keer) het begrip “significant”. Wij nemen aan, mede steunend op de vijfde overweging in de considerans van de Richtlijn milieuaansprakelijkheid, dat tussen beide begrippen geen inhoudsverschil is bedoeld. De interpretatie van het begrip significant in de Kaderrichtlijn water kan dus hier mede van belang zijn. De discussie over de invulling van het begrip “significant” in de Kaderrichtlijn is echter nog gaande.

## 5. Schade aan bodem

De definitie van het begrip schade aan bodem is het meest beperkt. Daaronder valt alleen bodemverontreiniging die een “aanmerkelijk risico inhoudt voor negatieve effecten op de menselijke gezondheid”. Daarmee wordt een aanzienlijk deel van de schade aan bodem uitgesloten. Hiermee is de Richtlijn aanzienlijk beperkter dan het aansprakelijkheidsrecht van vele EG-lidstaten, waaronder Nederland. De Wet bodembescherming beperkt zich niet tot schadegevallen met een aanzienlijk risico voor de gezondheid van de mens, maar omvat ook schade aan de bodem met slechts een ecologisch of een verspreidingsrisico.

In de Richtlijn is niet gedefinieerd wat onder aanmerkelijk risico voor de menselijke gezondheid moet worden verstaan. Wel is in bijlage II bepaald dat de aanwezigheid van dergelijke risico's wordt beoordeeld “via risicobeoordelingsprocedures waarbij rekening wordt gehouden met de aard en functie van de bodem, de soort en concentratie schadelijke stoffen, preparaten, organismen of micro-organismen, de daarmee samenhangende risico's en de mogelijke verspreiding ervan.” Dat brengt niet veel meer helderheid. Ook kon wat bodemschade betreft niet worden verwezen naar andere EG-wetgeving. In de ontstaansgeschiedenis van de Richtlijn is hier eveneens niet veel over te vinden. Dus zullen de lidstaten, in het bijzonder de rechters in de lidstaten en eventueel het Hof van Justitie dit begrip nader moeten invullen. Wat de Nederlandse situatie betreft, lijkt ons daarbij aansluiting te kunnen worden gezocht bij de lagere regelgeving en circulaire's die op grond van de Wet bodembescherming zijn en worden uitgevaardigd. In het bijzonder kunnen daarbij van belang zijn de Circulaire bepaling saneringstijdstip voor gevallen van ernstige verontreiniging waarvoor sane-

ring urgent is,<sup>33</sup> de Circulaire Streefwaarden en interventiewaarden bodemsanering<sup>34</sup> alsmede de Circulaire Saneringregeling Wet Bodembescherming: beoordeling en afstemming.<sup>35</sup> Ingevolge deze circulaires wordt de urgentie van een sanering mede bepaald door de risico's voor ecosystemen, de verspreidingsrisico's en de risico's voor de menselijke gezondheid. Het is hier niet de plaats om nader in te gaan op de in het kader van de bodemsanering gebruikelijke praktijk. Duidelijk lijkt ons dat daarin belangrijke aanknopingspunten voor het onderscheid tussen bodemverontreinigingen met en bodemverontreinigingen zonder aanmerkelijke risico's voor de menselijke gezondheid kunnen worden gevonden die uiteindelijk ook een rechterlijke toets zouden doorstaan.

Het beperkte toepassingsbereik van de Richtlijn milieuaansprakelijkheid sluit overigens geenszins uit dat ander EG-recht eist dat een ruimere aansprakelijkheid bestaat voor schade aan bodem. Daarop werd hiervoor al gewezen (zie onder 2). Op grond van de Texaco-uitspraak moet vooralsnog elk onbedoeld of bedoeld in bodem en water terechtgekomen stof die daar niet thuis hoort als afvalstof worden beschouwd en is ook de bodem en het water waarin zich de stof bevindt een afvalstof. Diegene die verantwoordelijk is voor het feit dat een stof in de bodem of het water terecht is gekomen is als houder van een afvalstof verplicht de afvalstof weer te verwijderen. Deze aansprakelijkheid doorkruist het systeem en vele differentiaties uit de Richtlijn milieuaansprakelijkheid. Nu de aansprakelijkheid voor de verontreiniging van bodem in de Richtlijn milieuaansprakelijkheid in de hiervoor bedoelde wijze is beperkt, hebben de andere bronnen van aansprakelijkheid voor schade aan bodem een des te grotere betekenis. In de literatuur is het Hof in dit verband overigens deels hevig bekritiseerd. Nu de Texaco-uitspraak dateert van na het van kracht worden van de Richtlijn milieuaansprakelijkheid wordt het Hof verweten de uitdrukkelijke wil van de wetgever te dwarsbomen en in strijd te handelen met de beginselen van machtscheiding.<sup>36</sup>

## 6. Onmiddellijke dreiging van milieuschade

Opvallend is dat in de toch wel omvangrijke literatuur over de Richtlijn milieuaansprakelijkheid geen nadere overwegingen zijn te vinden wanneer nu zou moeten worden gesproken van een "onmiddellijke dreiging" van milieuschade. Ook in de tekst van de Richtlijn, noch in de ontstaansgeschiedenis hebben wij hier iets naders over kunnen vinden. Bij de interpretatie van dit criterium zal daarom aansluiting worden gezocht bij andere delen van het recht waarin het begrip "onmiddellijke dreiging" een rol speelt en al contouren heeft gekregen. Te denken valt daarbij aan delen van het civiele aansprakelijkheidsrecht, maar wellicht nog eerder aan het handhavingsrecht. Het begrip "onmiddellijke dreiging" van milieuschade is immers bepalend voor de toepasselijkheid van handhavingsbevoegdheden en zelfs handhavingsverplichtingen van de overheid (zie bijv. art. 5 lid 2 van de richtlijn). In het handhavingsrecht is een stroom van jurisprudentie ontstaan over de vraag wanneer een gevaar van een overtreding dusdanig "klaarblijkelijk" is dat al handhavend mag worden opgetreden. He-

---

<sup>33</sup> Stert. 1997, 47.

<sup>34</sup> Stert. 2000, 39.

<sup>35</sup> Stert. 1998, 4. Zie echter ook G.A. van der Veen, De EU-Richtlijn Milieuaansprakelijkheid in verhouding tot de Wet milieubeheer en de Wet bodembescherming, TMA 2005, p. 141.

<sup>36</sup> Aldus bijv. N. Schultz, Ein Jahr nach „van de Walle“ – Viel Lärm um Nichts?, nog te verschijnen in Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht 2005, Novembernummer.

laas is die stroom van jurisprudentie niet altijd even consistent. Zo worden ten aanzien van bestuursdwang andere (minder strenge) criteria gehanteerd dan ten aanzien van het opleggen van een dwangsom.<sup>37</sup> Kennisneming van die jurisprudentie zou behulpzaam kunnen zijn bij de nadere invulling van het begrip “onmiddellijke dreiging”. Omgekeerd kan een nadere invulling door de wetgever van dit begrip wellicht ook bijdragen tot een meer consistente lijn in de rechtspraak op het terrein van het algemeen handhavingsrecht.

---

<sup>37</sup> Zie bijv. Van Buuren/Jurgens/Michiels, Bestuursdwang en dwangsom, 2de druk, 1999, p. 15.

## **D Schatting van het aantal gevallen waarin deze van toepassing is**

### 1. Ecologische schade

In de Richtlijn wordt het begrip 'ecologische schade' gerelateerd aan de Vogel- en de Habitatrictlijn (VHR). Van schade is sprake wanneer er een achteruitgang is van de 'Staat van Instandhouding' (SvI) van soorten of Habitattypen die onder de VHR vallen. Omdat het aantal soorten en typen dat onder de VHR valt, beperkt is, zal er in de praktijk niet snel schade in deze zin optreden. Bovendien zal het lastig zijn om het feitelijk optreden van schade aan te tonen, omdat daarvoor een 'significante' achteruitgang nodig is van ofwel (voor een Habitatype) het oppervlak dat aan een bepaald type is toe te kennen, ofwel (voor een soort) de grootte van de populatie van die soort. Dit impliceert dat deze grootheden goed (dat wil zeggen met voldoende nauwkeurigheid) bekend moeten zijn op een moment kort vóór het optreden van de schade. Gezien de onzekerheden die doorgaans aan ecologische metingen kleven zal dit slechts zelden het geval zijn, en dat wordt hieronder met een voorbeeld geïllustreerd.

### 2. Schade aan soorten: Vogelrichtlijn

Een mogelijk belangrijk en ook goed onderzocht ecologisch effect van lozingen en ongelukken op het niveau van soorten zijn strandingen van schepen. Deze worden daarom eerst behandeld. De gevallen van omvangrijke olieverontreiniging die bij scheepsongelukken kunnen optreden zijn algemeen bekend. Hoewel de grote aantallen met olie besmeurde vogels die in doodsnood aanspoelen zeer tot de verbeelding spreken, blijkt het buitengewoon lastig om de effecten van deze incidenten op populatieniveau vast te stellen. Massastrandings ('wrecks') van vogels komen veel voor, maar de oorzaken zijn zeer divers. Voor de Nederlandse kust wordt een database van gestrande vogels bijgehouden (zie [home.planet.nl/~camphuys/home.html](http://home.planet.nl/~camphuys/home.html)). In een recent overzicht van massastrandings in het noordelijk Atlantisch gebied op grond van literatuur onderzoek (Camphuysen et al. 1999) wordt van de 109 strandingen waarvan de oorzaak bekend is, ruim 25% toegeschreven aan olie verontreiniging, 2% aan chemische verontreiniging, en 6% aan visserij. De rest heeft natuurlijke oorzaken (veelal gerelateerd aan het weer, zoals storm of juist perioden van windstilte). Van de soorten waarvoor massastrandings zijn beschreven valt er geen enkele onder de VR. Waarschijnlijk is chronische, diffuse verontreiniging van de zee met olie (meest ten gevolge van opzettelijke kleine lozingen op volle zee) een groter gevaar voor vogels dan de spectaculaire ongelukken. Verder is een probleem dat als dergelijke ongelukken voorkomen, in de chaotische situatie direct daarna, de aantallen vogels per soort en de doodsoorzaak meestal niet goed worden bijgehouden (Heubeck et al. 2003).

Om een achteruitgang van de Staat van instandhouding als gevolg van incidenten aan te tonen zal het nodig zijn de effecten op het niveau van populatie te volgen. In de praktijk zal dat alleen lukken bij vogels die in kolonies broeden omdat alleen in dat geval de grootte van de populatie goed te schatten is. Daarom zijn aantoonbare effecten eigenlijk alleen te verwachten wanneer olie direct aanspoelt in een habitat waar belangrijke kolonies liggen. Dat is in het recente verleden een aantal malen voorgekomen, maar nooit in Nederland (bij voorbeeld de Torrey Canyon, Cornwall; Amoco Cadiz, Bretagne; Exxon Valdez, Alaska; Prestige, Galicië). In het geval van de Exxon

Valdez is zeer uitvoerig onderzoek uitgevoerd, met veel aandacht voor onpartijdigheid van de onderzoekers (Mosbech 2000). Aanvankelijk traden hier spectaculaire effecten op, met ca. 250.000 gedode zeevogels, maar de lange termijn effecten op het niveau van populatie waren zeer moeilijk aantoonbaar; reeds na twee jaar was er voor de meeste soorten vrijwel geen verschil maar tussen de bevuilde en schone baaien. Voor een zeekoet (*Uria* sp.) waar dit in detail is onderzocht bleek vooral gebrek aan betrouwbare historische data over de populatie voor het ongeluk een probleem. Weliswaar liep de populatie na het ongeluk in aantal terug, maar mogelijk was deze trend ook al voor het ongeluk aanwezig.

Een ander geval dat ik detail is onderzocht is dat van de stranding van de Prestige in Galicie in 2003. Er werd hier een populatiemodel gebruikt voor de kuifaalscholver (*Phalacrocorax aristotelis*) dat werd gecalibreerd op waarnemingen uit een periode tien jaar voorafgaand aan het ongeluk (Velando et al. in press). Hoewel het onwaarschijnlijk is dat veel vogels van deze soort omkwamen bij het ongeluk, was het aantal broedparen in 2003 significant lager dan het model voorspelde. De onderzoekers schrijven dit toe aan een verminderde beschikbaarheid van voedsel (zandspiering). Hoewel hier een effect wetenschappelijk aantoonbaar is blijft het de vraag of er op de wat langere termijn een effect zal zijn op de populatie.

Concluderend moet geconstateerd worden dat effecten van scheepsstrandings op zeevogels in extreme gevallen wel wetenschappelijk aantoonbaar zijn, maar dat lange-termijn effecten op populaties tot nu niet beschreven zijn. Dit heeft waarschijnlijk twee oorzaken: (1) er treedt na rampen een snel herstel van de populaties op; en (2) er zijn meestal te weinig gegevens om een effect hard aan te tonen. Dit betreft dan vooral een gebrek aan gegevens over de populatie dynamiek voorafgaand aan het ongeluk, maar zelfs het aantal directe slachtoffers van het ongeluk is meestal onvoldoende bekend. Verder heeft geen van de beschreven gevallen betrekking op Nederland, en heeft er ook geen betrekking op soorten die onder de VR vallen.

Naast scheepsstrandings kunnen ook andere vormen van milieuschade op zee mogelijk leiden tot effecten op populatie niveau. Camphuysen et al. (1999) merken op dat *'zeer veel meer kleine strandingen [van vogels] voorkomen ten gevolge van chronische olie verontreiniging door opzettelijke operationele olielozingen'* [dan door grote ongelukken]; maar elders in dit artikel wordt gezegd dat *'er geen bewijs is dat chronische verontreiniging [met olie] een lange-termijn effect heeft op populaties'*. Hierbij moet overigens opgemerkt worden dat in de jaren 60 en 70 er wel effecten zijn aangetoond van chronische verontreiniging van de Waddenzee met gechlorideerde koolwaterstoffen op de grote stern (*Sterna sandvicensis*) en de eidereend (*Somateria mollissima*) (Koeman et al. 1969). Dit zijn beide VR soorten (grote stern bijlage I, eider art. 4.2). Merkwaardigerwijs noemt het soortprofiel van de eider 'olielozingen' als een bedreiging, hetgeen niet door de wetenschappelijke literatuur wordt ondersteund. De verontreiniging in de Waddenzee veroorzaakte destijds een teruggang van de populaties van beide soorten tot ca. 10% van de oorspronkelijke omvang en had dus zeker als een achteruitgang van de Staat van instandhouding aangemerkt kunnen worden. Wellicht was ook een directe relatie met de veroorzaker aantoonbaar geweest.

Visserij is geen in bijlage III opgesomde beroepsactiviteit. Biodiversiteitsschade door visserij is in het kader van de richtlijn dus slechts relevant voorzover het om handelen met schuld gaat. Toch gaan wij hier op het voorbeeld visserij in zonder een onderscheid naar gevallen van schuld- en risicoansprakelijkheid te maken omdat de gevol-

gen van de visserij op de biodiversiteit van Nederlandse wateren zeer uitvoerig zijn onderzocht en dit dossier aantoonde hoe moeilijk de causaliteit tussen een schadelijke handeling en een biodiversiteitsschade, zeker bij toepassing van de criteria uit bijlage I, aan te tonen valt.

Ook visserij kan leiden tot achteruitgang van populaties van zeevogels. Dit kan op twee wijzen: (1) verstrikt raken van vogels in netten, en (2) wegvangen van het voedsel voor vogels. Echter ook hier geldt dat een directe relatie zeer lastig aantoonbaar is, en dat er nooit één aantoonbare veroorzaker is. Bovendien richt het wetenschappelijk onderzoek zich doorgaans op populaties van algemene vogels omdat die zich daar het gemakkelijkst voor lenen, en dat zijn doorgaans geen soorten die speciale bescherming genieten op grond van de Vogelrichtlijn. Een recent Nederlands geval is de zogenaamde 'EVA2' studie ([www.minlnv.nl/eva2](http://www.minlnv.nl/eva2)), waarin veel aandacht is besteed aan de recente sterfte van de eider (wel een dergelijke bijzonder te beschermen soort), en de populatie omvang van de scholekster (geen op grond van de Vogelrichtlijn bijzonder te beschermen soort) en een mogelijke relatie met de schelpdiervisserij. Conclusie is dat er mogelijk effecten zijn van de mosselvisserij, maar dat deze moeilijk zijn 'hard' te maken, ook weer door gebrek aan gegevens. Dat dit het geval is voor een onderzoek waarbij door een groot team van eminente onderzoekers jarenlang aan één onderwerp gewerkt is, toont wel aan hoe lastig het aantonen van effecten is! En ook hier zal het zeker niet mogelijk zijn effecten te herleiden tot individuele veroorzakers.

### 3. Schade aan soorten: Habitatrichtlijn

#### *Aquatisch*

Iets minder dan de helft (17 soorten) van de soorten van Bijlage II van de Habitatrichtlijn die in Nederland voorkomen brengen ten minste een deel van hun leven in zee of in de grote rivieren door: Bever, Grijs zeehond, Otter, Gewone zeehond, Bruinvis, Kamsalamander, Elft, Fint, Kleine modderkruiper, Houting, Rivierdonderpad, Rivierprik, Beekprik, Grote modderkruiper, Zeeprik, Bittervoorn, Zalm. Bij bijna al deze soorten wordt in het 'profiel' dat in opdracht van het Ministerie van LNV van de Habitatrichtlijnsoorten is gemaakt (Janssen et al. 2004), opgemerkt dat deze gevoelig zijn voor verontreiniging. Hierbij worden termen gebruikt als 'verontreiniging', 'vergiftiging', 'PCBs', 'nieuwe stoffen', etc. De informatie is dus weinig specifiek, maar toont wel aan dat er voor een groot deel van de soorten van Habitatrichtlijn Bijlage II ten minste een risico is voor effecten als gevolg van calamiteiten. Alleen voor de bever is aangetoond dat deze zeer resistent is voor allerlei vormen van verontreiniging. Er is aan bovengenoemde soorten waarschijnlijk veel minder specifiek onderzoek gedaan dan bij de vogels. Maar bij een aantal grote soorten (met name de zeehond) is een effect op de populatie echter gemakkelijker vast te stellen dan bij vogels, en van de zeehond is bekend dat hij in de jaren 60 sterk is achteruitgegaan als gevolg van verontreiniging van het Waddengebied met organochloorverbindingen (Reijnders 1976). Het is daarom niet uit te sluiten dat bij een grote calamiteit effecten op de zeehond aantoonbaar zullen zijn. De meeste andere soorten zijn vissen of walvisachtigen, en voor deze soorten zullen effecten op het niveau van populatie vrijwel niet aantoonbaar zijn hun individuen moeilijk zijn waar te nemen. Ook is het waarschijnlijk dat als deze soorten last hebben van verontreiniging, dit meestal gaat om diffuse verontreiniging.

### *Terrestrisch*

In het terrestrisch milieu zal schade aan soorten van de Habitatrichtlijn Bijlage 2 grotendeels samenvallen met schade aan habitattypen. Hiervoor wordt verwezen naar het desbetreffende hoofdstuk. In principe zou schade kunnen optreden aan soorten die voorkomen op Bijlage 4 en niet op Bijlage 2, zonder dat er sprake is van schade aan habitattypen. Het gaat daarbij ten eerste om ca. 20 mariene dieren, hiervoor zij verwezen naar de vorige paragraaf. De overige soorten zijn: ca. 14 soorten vleermuizen, ca. 10 soorten van kleine zoete wateren (poeltjes, vennetjes), en de volgende soorten: Hamster, Hazelmuis, Gladde slang, Zandhagedis, Muurhagedis, Teunisbloempijlstaart, Zilverstreephoobeestje, Boszandoog, Tijmblauwtje, Apollovlinder, Zomerschroeforchis. Over deze soorten kan het volgende worden opgemerkt:

- Voor de **vleermuizen** is vooral de overwinteringsplaats een beperkende factor; meestal zijn dit grotten of oude gebouwen. Schade door calamiteiten of lozingen is hier onwaarschijnlijk; wel is in principe schade mogelijk door ondoordacht handelen (ook beroepsmatig!) bij voorbeeld behandelen van kerkzolders met houtverduurzamingsmiddelen of het afsluiten van uitvliegopeningen bij restauraties. Doorgaans gaat het dan echter om beroepsmatig handelen dat niet valt onder bijlage III. Dan bestaat dus alleen een aansprakelijkheid als schuld kan worden aangetoond.
- Overigens zal schade op populatieniveau bij vleermuizen vrijwel niet aan te tonen zijn omdat de omvang van de populaties erg slecht bekend is.
- Schade aan **soorten van kleine wateren** is onwaarschijnlijk omdat deze niet in verbinding staan met grotere wateren die van belang zijn voor de scheepvaart of een functie hebben bij watertransport. Deze soorten worden het meest bedreigd door drooglegging of eutrofiering vanuit de landbouw. Bij deze groep van gevallen speelt het in deel C nader beschreven bewijsprobleem. Meestal zal men niet weten waar de soorten voorkomen. Voorts moet ten minste nalatigheid worden bewezen nu de landbouw (behalve zeer grote veehouderijen die IPPC-inrichtingen zijn) niet onder bijlage III valt. Dat zal in de regel niet lukken. In principe zou echter ook 'lozing van gier en mest' ook in deze wateren kunnen plaatsvinden (zie hiervoor 'schade aan wateren') waarvoor dan een risicoaansprakelijkheid zou gelden. Denkbaar is bijvoorbeeld een geval waarin bekend is en achteraf ook bewezen kan worden dat in een poel een te beschermen kikkersoort is gehuisvest en een boer overtollige gier loost in de poel waardoor de kikkers omkomen. Dan is dat een geval dat onder de richtlijn valt. Wij hebben echter geen aanleiding om aan te nemen dat zich dergelijke gevallen zullen voordoen en vervolgens ook zullen worden opgemerkt.
- De '**rest**' categorie bevat soorten die ofwel extreem zeldzaam zijn (en waarvan dus alle voorkomens bekend zijn en waarschijnlijk voldoende beschermd), ofwel waarvan de verspreiding slecht bekend is. Het optreden van schade die onder de Richtlijn valt is hier onwaarschijnlijk.

#### 4. Schade aan Habitattypen

In de praktijk blijkt milieuschade aan habitattypen de laatste jaren niet te zijn voorgekomen. In een belronde is contact geweest met de volgende organisaties:

- Staatsbosbeheer: heeft vooral te maken met historische verontreiniging. Er liggen nog 151 voormalige stortplaatsen in SBB terreinen. Ook zijn er nog schietbanen met historische loodverontreiniging maar inmiddels mag er niet meer met lood ge-

schoten worden.. Alle nog resterende ondergrondse olietanks zijn thans verwijderd. Al deze schadegevallen vallen niet onder de Richtlijn milieuaansprakelijkheid. Gezien de aard van de gebeurtenissen die tot deze gevallen van schade heeft geleid valt niet te verwachten dat zich dit in de toekomst herhaald. Wellicht zou slootbagger een probleem kunnen vormen, maar in gevallen van zware verontreiniging (categorie 4 bagger) blijft het baggeren feitelijk altijd achterwege omdat de kosten dan te hoog zijn. In principe zou dat tot beïnvloeding van de hydrologische situatie kunnen leiden, en daarmee tot ecologische schade indien habitattypen aanwezig zijn die een bepaalde hydrologie vereisen (zie hieronder). In de uiterwaarden komen hoge concentraties van zware metalen en organochloorverbindingen voor. Deze maken soms beheer door begrazing met vee onmogelijk, of maken dit vee voor consumptie ongeschikt. Deze soort van verontreinigingen zijn in nagenoeg alle gevallen afkomstig van diffuse bronnen en vallen dus niet onder de richtlijn. Verder zijn er veel incidenten met dumping van asbest, autobanden, accu's en XTC afval door particulieren. Ook dat valt, als niet beroepsmatig handelen, niet onder de richtlijn.

- Natuurmonumenten: draagt geen concrete gevallen aan maar wijst op het volgende (punten door NM aangedragen, commentaar er achter van mij):
  - schelpdiervisserij: zie hieronder
  - gaswinning: zie hieronder
  - wateronttrekking, peilverlaging: historisch van zeer groot belang geweest voor de achteruitgang van natuurwaarden in Nederland. Maar wel altijd vergund!.

Verder zie hieronder.

- atmosferische depositie: eveneens zeer belangrijke oorzaak van achteruitgang van natuurwaarden in Nederland, maar grotendeels diffuse verontreiniging, die op elke locatie slechts voor een heel klein deel aan individuele bronnen is toe te kennen. Zie voor in detail uitgewerkte case Van Dobben et al. 2002).
- geluid- en lichthinder langs snelwegen. Voor licht zie de Molenaar 2003, effect hiervan op weidevogels en op zoogdieren (De Molenaar et al. 2003) en op weidevogels (De Molenaar et al. 2000) bleek niet of nauwelijks aantoonbaar. Voor geluid zie Reijnen (1995), dit heeft aantoonbaar effect op broedvogels, waarvan de dichtheid direct langs snelwegen minder is. Geschat wordt dat voor ongeveer 50% van de in NL voorkomende soorten ongeveer 15% van het landoppervlak waar deze soorten voorkomen een relevante verkeersinvloed kent (Foppen et al. 2002)
- historische grootschalige bodem verontreiniging, bij voorbeeld Budelco. Zie onder bodemschade.
- Bosschap: kennen geen concrete gevallen die onder de Richtlijn vallen. Wel veel illegale lozingen en stortingen door particulieren, net als bij SBB. Wat veel voorkomt zijn kleine olie lekkages of andere ongelukken door aannemers in het bos, maar dat wordt altijd meteen opgeruimd (wordt contractueel zo afgesproken en wordt ook steekproefsgewijs gecontroleerd). Onderhoudswerkzaamheden in bossen vallen niet onder bijlage III van de richtlijn. Er zou dus hooguit schuld aansprakelijkheid bestaan.
- Ministerie van Defensie: heeft ongeveer hetzelfde verhaal als het Bosschap. Ook hier incidenteel olie verontreiniging door ongevallen met voertuigen, waarvan de veroorzaker bijna altijd bekend is. Herstel vindt bijna altijd onmiddellijk plaats, kosten weinig tot ca. € 5000. Ook dat valt dus (geen bijlage III activiteit, doorgaans geen geval van handelen met schuld) slechts in zelden gevallen onder het toepassingsbereik van de richtlijn.



Het lijkt er op dat de beheerders geen enkel (recent) geval kennen van ecologische schade die onder de Richtlijn valt. Alle door hun aangedragen gevallen betreffen feitelijk schade aan bodem of water. Maar dat neemt niet weg dat op enig moment ecologische schade, in de zin van aantoonbare achteruitgang van de Staat van instandhouding van Habitattypen, zou kunnen ontstaan. Hieraan worden hieronder nog enige woorden gewijd.

Omdat diffuse verontreinigingen zijn uitgesloten, kunnen lozingen en calamiteiten alleen een bedreiging zijn voor zeldzame habitattypen. Immers, bij een algemeen type zal een lokale oorzaak hoogstens leiden tot een percentueel geringe achteruitgang van het areaal van dit type. Maar bij een zeldzaam type is de kans dat dit getroffen wordt door een lozing of calamiteit zeer gering juist door hun zeldzaamheid (er van uitgaande dat de kans op een dergelijke gebeurtenis overal even groot is). Dit maakt het optreden van effecten op Habitatrictlijn-typen al bij voorbaat onwaarschijnlijk. De meeste zeldzame typen zijn in Nederland afhankelijk van een bepaalde vorm van beheer of een bepaalde hydrologie. Een vorm van schade die in theorie wel mogelijk is, is bij die typen door wateronttrekking voor de landbouw of voor drinkwater. Maar door de habitattoets die daarvoor noodzakelijk is, is momenteel een dergelijke vorm van schade feitelijk al bij voorbaat uitgesloten; er is bij wateronttrekking immers altijd sprake van doelbewust handelen en niet van calamiteiten.

De meeste kans op schade door calamiteiten lijkt aanwezig bij de typen die in zoetwater, in zee of langs oevers voorkomen. Hier zou het in principe mogelijk zijn dat schade ontstaat door ongelukken zoals scheepsstrandingen. In de paragraaf over schade aan soorten is al betoogd dat dit in Nederland de laatste vijf jaar niet is voorgekomen, maar gevallen zijn in de toekomst niet uit te sluiten. Opnieuw is het dan zo dat de meeste typen die aan dit risico blootstaan, een groot oppervlak beslaan zodat lokale gebeurtenissen geen directe bedreiging kunnen zijn. Het zou dan in Nederland in het mariene milieu gaan om de volgende typen: Permanent met zeewater van geringe diepte overstroomde zandbanken (1110); Estuaria (1130); Bij eb droogvallende slikwadden en zandplaten (1140); Grote, ondiepe krekens en baaien (1160); Riffen (1170); Eenjarige pioniersvegetatie van slik- en zandgebieden met *Salicornia* ssp. en andere zoutminnende soorten (1310); Schorren met slijkgrasvegetatie (*Spartinion maritima*) (1320); Atlantische schorren (*Glauco-Puccinellietalia maritima*) (1330); Embryonale wandelende duinen (2110); Wandelende duinen op de strandwal met *Ammophila arenaria* (witte duinen) (2120). In het zoete milieu zijn nog de typen Kalkhoudende oligo-mesotrofe wateren met bentische *Chara* spp. vegetaties (3140) en Van nature eutrofe meren met vegetatie van het type Magnopotamion of Hydrocharition (3150) van belang. Al deze typen hebben een ruime verspreiding in Nederland, wellicht met uitzondering van 1160, dat alleen in de Oosterschelde voorkomt. Een calamiteit hier zou de SvI van dit type ernstig kunnen bedreigen. De zoete typen komen onder andere voor in de Randmeren (3140) en in Friese meren (3150), die ook een drukke scheepvaart kennen zodat calamiteiten niet zijn uit te sluiten. Verder komen in het zoete water nog een aantal habitattypen voor in wateren die geen scheepvaart kennen (bij voorbeeld vennen) en daarom een gering risico op calamiteiten hebben.

Een recent beschreven geval van schade aan een Habitatype is de sterfte van de duindoorn op Ameland, die deels is toe te schrijven aan gaswinning). Het gaat hier om een Habitatype (2160) dat echter wijd verspreid is en toenemend (ook op Ameland), en

het is niet hard te maken dat de gaswinning een bedreiging voor de Staat van instandhouding van dit type lokaal of in Nederland betekent, ook al zijn er wel aantoonbare effecten. Duindoorn komt in de overgangen van duin naar kwelder voor op de wat hogere kopjes, en breidt zich van daaruit naar beneden uit. Bij stormvloedenvindt overspoeling met zeewater plaats en daardoor sterfte. De door gaswinning veroorzaakte bodemdaling maakt dat het gebied waarin sterfte na zo'n hoge vloed plaatsvindt, groter wordt. Voor de sterfte die op Ameland-Oost optrad na de vloedenvan 26 en 27 februari 1990 wordt geschat dat voor ca. 15% van het oppervlak van ca. 25 ha waarover deze sterfte plaatsvond, deze sterfte kan worden toegeschreven aan bodemdaling (Eysink et al. 2000).

Effecten van gaswinning op overige biota zijn erg lastig aan te tonen omdat deze effecten, zo die er al zijn, erg subtiel zijn en de natuurlijke variabiliteit groot is; dit geldt zeker voor vegetatie en voor vogels. Gaswinning is geen onder de IPPC-richtlijn vallende activiteit en dus ook geen activiteit is die onder bijlage III van de Richtlijn milieuaansprakelijkheid valt. De sterfte van duindoorn op Ameland zou dus alleen dan onder de richtlijn vallen als sprake was van handelen met schuld door de NAM. Nu de NAM gebruikt maakt van haar vergunning is dat echter, onafhankelijk van de definitie van ecologische schade, niet het geval. Ook dit geval van op zich wel voor een deel aantoonbaar en aan beroepsmatig handlene toe te schrijven biodiversiteitsschade valt dus uiteindelijk niet onder richtlijn.

Schade aan habitattype 1170 (Riffen) treedt wel met zekerheid op. Volgens de meest recente definitie vallen namelijk oester- en mossenbanken onder dit type, en de mosselbanken in de Waddenzee zijn in elk geval in het recente verleden sterk achteruitgegaan door bevissing voor mosselzaad (zie ook de EVA2 studie, [www.minlnv.nl/eva2](http://www.minlnv.nl/eva2)). Secundaire schade hierdoor aan de Vogelrichtlijn-soort eidereend bleek echter niet met zekerheid aantoonbaar (zie hierover verder onder 'soorten'). Deze schade valt echter, zoals hiervoor toegelicht, niet onder de Richtlijn milieuaansprakelijkheid

## 5. Bodemschade

Ter oriëntatie zijn een aantal gesprekken gevoerd met deskundigen op het gebied van bodemverontreiniging: Th. Edelman (eigen bureau, voorheen SBNS), J. van der Gun (eigen bureau), J. Theeuwen (Grontmij), J. Japenga (Alterra). Door al deze deskundigen wordt benadrukt dat de definitie van bodemschade in de Richtlijn erg eng is, in die zin dat er alleen sprake is van schade bij een aanmerkelijk risico voor de menselijke gezondheid. Volgens enkele deskundigen is er in Nederland zelfs nooit sprake geweest van bodemschade in deze zin, hoewel de meesten wel wijzen op de groot-schalige metaalverontreiniging in de Kempen. Bevolkingsonderzoek heeft hier wel verhoogde gehalten aan Zn en Cd in bot en nieren aangetoond. Ook bij vee komen te hoge metaalgehalten in de nieren voor, maar die worden dan afgekeurd voor menselijke consumptie. Eten van groente uit eigen tuintjes wordt niet afgeraden, wel wordt aangeraden de tuintjes te bekalken, om zo de metalen minder mobiel te maken. Naast dit geval zijn er waarschijnlijk slechts zeer incidenteel gevallen geweest waarbij een gezondheidsrisico aannemelijk was (onder andere bij chemische wasserijen, die soms in woonwijken staan). Weliswaar wordt af en toe inname van drinkwater uit de rivieren gestaakt, maar dit is dan vooral uit een voorzorgbeginsel.

*(dit aspect van menselijke gezondheid is evt. verder te bevragen bij GGD A'dam, Fred Woudenberg; of bij Inspectie Volksgezondheid Zwolle, Jan de Koster).*

Een grootschalige verontreinigingsproblematiek vergelijkbaar met de Kempen bestaat ook in de uiterwaarden, maar ook hier zijn effecten op gezondheid onwaarschijnlijk ook al wordt af en toe vee voor menselijke consumptie afgekeurd. Zowel de Kempen als de uiterwaarden betreffen historische (en in het geval van de uiterwaarden diffuse) verontreiniging, en vallen daarom zeker niet onder de Richtlijn. Gevallen vergelijkbaar met de Kempen zijn tegenwoordig ondenkbaar, maar incidenten met verontreiniging van rivieren (meestal uit het buitenland) komen nog steeds voor. De grootste risico's zijn hier waarschijnlijk echter ecologische risico's, zie verder de paragraaf daarover. Door Theeuwen (Grontmij) wordt benadrukt dat bij raffinaderijen en chemische industrieën kleine verontreinigingen op eigen terrein (door lekkages e.d.) regelmatig voorkomen (en ook gemeld aan het bevoegd gezag), maar altijd meteen opgeruimd. Zijn bedrijf wordt regelmatig ingezet bij het opruimen van dergelijke verontreiniging, details wil hij niet geven maar dit zouden (als zij inderdaad gemeld zijn) in principe wel in het LDB moeten zitten (zie hieronder). Opgemerkt zij dat ook schade op eigen terreinen van veroorzakers in beginsel wel onder de Richtlijn valt

Momenteel zijn de provincies plus 29 grote gemeenten verantwoordelijk voor het bodembeheer. In het kader van de Wet Bodembescherming moet er een inventarisatie gemaakt worden van gevallen van bodemverontreiniging en de ernst daarvan. De 41 overheden die hiervoor verantwoordelijk zijn hebben gezamenlijk een 'Landsdekkend Beeld' (LDB) van gevallen van bodemverontreiniging ontwikkeld. Dit Landsdekkend Beeld is een database die beheerd wordt door een particulier bureau (3b Bureau Bodem & Milieubeleid, gevestigd in Utrecht). In het LDB ligt de nadruk op gevallen die bekend waren vóór 1987, omdat hiervoor een saneringsplan moet worden opgesteld. Maar ook gevallen van na 1987 zitten in het LDB, hoewel waarschijnlijk minder compleet (F. Mulder mond. med. en hieronder). Nieuwe gevallen moeten bij het bevoegd gezag, dat zijn de provincies en bovengenoemde gemeenten, worden gemeld. Die houden hiervan een database bij, en deze gevallen worden jaarlijks gemeld bij het RIVM, en via die weg toegevoegd aan het LDB. Om enig inzicht te krijgen in mogelijk te verwachten bodemverontreiniging is een analyse gemaakt van meldingen in het LDB van na 1987.

Een beperking bij een interpretatie van de 'recente' gevallen in het LDB is dat de datum van melding niet altijd wat zegt over het moment van ontstaan van de verontreiniging. Vaak zijn het lekkages die jaren voortgeduurd hebben voordat zij ontdekt worden. In het LDB bestand zoals aanwezig bij 3b is de meldingsdatum niet opgenomen (alleen als 'voor/na 1 jan 1987'). De meldingsdatum is wel bij het RIVM bekend (*kan evt. verder uitgezocht worden, contact: Kees Versluis, 274 3051*). Het LDB bevat momenteel in totaal ruim 750.000 locaties met een bewezen of vermoede bodemverontreiniging. Hiervan zijn er ca. 425.000 waar vervolgonderzoek nodig is of waarvan reeds bekend is dat een sanering moet plaatsvinden. Ruim 16.000 zijn reeds gesaneerd. Ruim 65.000 records hebben betrekking op meldingen na 1987. Deze zijn allereerst geanalyseerd op 'rapportage status'. Deze kent de volgende mogelijkheden:

- pre-historisch onderzoek: vermoeden van verontreiniging op grond van activiteiten in het verleden;

- historisch onderzoek: vermoeden van verontreiniging op grond van verleende hinderwetvergunningen voor activiteiten die doorgaans verontreiniging hebben veroorzaakt;
- oriënterend onderzoek: onderzoek naar de aard van de verontreiniging;
- nader onderzoek: onderzoek naar de omvang van de verontreiniging;
- saneringsonderzoek, saneringsplan, saneringsevaluatie, zorgrapportage: planning en verloop van de sanering.

Er is hier van uitgegaan dat een rapportage status vanaf 'nader onderzoek' is gelijk te stellen aan een melding in de zin van art. 13 Wbb (F. Mulder mond. med.). Daarom zijn uit het LDB die records geselecteerd die aan de volgende criteria voldoen:

- melding na 1987;
- een van de volgende rapportagestatussen: nader onderzoek, saneringsonderzoek, saneringsplan, saneringsevaluatie of zorgrapportage;
- *activiteit* is niet gelijk aan 'onverdachte activiteit'
- *kostengroep* is niet gelijk aan 'geen verwachting voor ernstige verontreiniging'

*Tabel 2: analyse van meldingen van na 1987 in het 'Landsdekkend Beeld' van bodemverontreiniging.*

activiteit	Totaal
brandstoffen	908
onbekend	656
stortingen, dempingen	250
metaalbedrijven	225
wasserijen	21
Overige	176
TOTAAL	2236

Deze selectie leverde ruim 2200 records op. Tabel 2 geeft het resultaat van een analyse op de selectie. Hieronder volgt een toelichting op de categorieën:

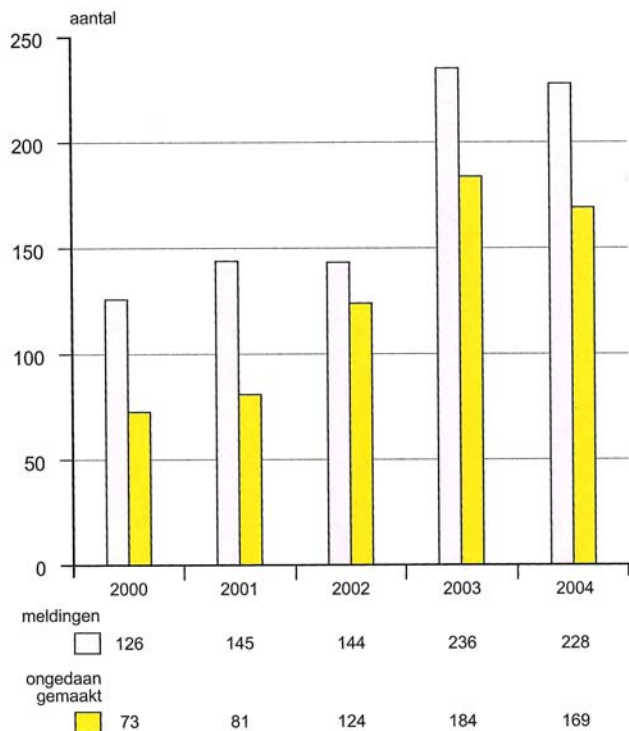
- 'brandstoffen' zijn voor het overgrote deel ondergrondse tanks (ruim 400) en benzinstations (bijna 300);
- 'stortingen, dempingen' zijn voor ruim de helft ongespecificeerd naar hun aard, de rest zijn veel verschillende soorten afval;
- 'metaalbedrijven' zijn voor bijna de helft autobedrijven (garages, sloperijen etc.);
- 'overige' is zeer divers met onder andere chemische fabrieken, drukkerijen, landbouwbedrijven, hout- (verduurzaming) en papierfabrieken etc.
- 'onbekend' bevat in het LDB grotendeels (1) vermoedens van verontreiniging op grond van in het verleden afgegeven hinderwetvergunningen, (2) meldingen van calamiteiten, en (3) geconstateerde verontreiniging op plaatsen waar uit het verleden geen verontreinigende activiteiten bekend zijn. Maar er kan van uitgegaan worden dat groep (1) er in Tabel 2 uit gefilterd is door de selectie op de rapportagestatus, terwijl groep (3) een minderheid van de gevallen is, zodat het hier grotendeels calamiteiten zal betreffen (F. Mulder mond. med.).
- 'overige' bevat ook waterbodems, maar het aantal records in het LDB van deze categorie is zeer klein. De reden hiervoor is dat gelokaliseerde bronnen in het watermilieu altijd tot diffuse, en dus niet gelokaliseerde en daarom meestal niet onderzochte en dus niet in het LDB opgenomen verontreiniging leiden.

Het op grond van deze analyse geschatte aantal gevallen per jaar bedraagt  $2236 / 18 =$  ca. 120 (namelijk over de periode 1987 - 2004 = 18 jaar). Hiervan zullen er ongeveer  $656 / 18 =$  ca. 36 calamiteiten betreffen. Over de andere categorieën (de 'niet-calamiteiten') kan het volgende worden opgemerkt:

1. Waarschijnlijk zijn het allemaal vergunde activiteiten; immers, de database is samengesteld op grond van bij de overheid bekende gegevens, die waarschijnlijk grotendeels afkomstig zijn uit verleende vergunningen (met name Hinderwet). Doelbewuste illegale activiteiten komen per definitie niet in de database. Kijkend naar de toekomst kan het volgende opgemerkt worden:
2. de grootste categorie, 'brandstoffen', bevat grotendeels benzinestations en ondergrondse tanks. Van de benzinestations zullen in de toekomst waarschijnlijk nog meer gevallen voorkomen, maar de ondergrondse tanks zijn grotendeels een erfenis uit het verleden, waarvan het aantal gevallen in de loop van de tijd zal afnemen. Overigens is het onwaarschijnlijk dat lekkage van brandstoffen zal leiden tot een 'aanmerkelijk risico voor menselijke gezondheid', dus het is dubieus of deze gevallen onder de werking van de Richtlijn zullen vallen;
3. ook de stortingen en dempingen zijn waarschijnlijk grotendeels een erfenis uit het verleden waarvan de frequentie gaandeweg zal afnemen;
4. bodemverontreiniging door bedrijven zal waarschijnlijk ook in de toekomst blijven voorkomen, maar met onbekend risico voor de gezondheid.

Het Jaarverslag Bodemsanering 2004 (ref.) bevat een analyse van recente meldingen van bodemverontreiniging (op grond van data van het RIVM, die niet zijn opgenomen in het LDB en hier dus ook niet op die wijze geanalyseerd konden worden). Hieruit is Figuur 1 overgenomen, waaruit blijkt dat de nieuw gemelde gevallen van verontreiniging voor het grootste deel (ca. 80%) worden opgeruimd, maar dat ook een deel blijft liggen. Wellicht zouden deze onder de werking van de Richtlijn kunnen vallen, het zou dan gaan om ca. 50 gevallen per jaar. Het totaal aantal meldingen ca. 150 - 200 per jaar komt qua orde van grootte overeen met de schatting op grond van het LDB (zie boven). Het is niet bekend of de stijgende trend een gevolg is van een reële toename van het aantal gevallen, of dat deze eerder gemeld worden of dat de administratieve verwerking van de meldingen beter verloopt. Het Jaarverslag merkt hierover het volgende op:

*'In 2003 zien we een stijging van het aantal meldingen van nieuwe verontreiniging ten opzicht van de jaren daarvoor. In 2004 stabiliseert zich dat. Er blijft nog steeds een achterstand in het ongedaan maken ten opzichte van de meldingen. Toch geven de overheden aan dat daar waar ernstige incidenten zich voordoen het ongedaan maken ook vaak snel wordt gerealiseerd. Het belang hiervan wordt ingezien en handhavers worden hier van ook bewust voor ingezet. In de praktijk blijkt dat het aantal meldingen niet altijd goed doorkomt in het systeem, omdat deze taak vaak bij andere afdelingen ligt of zelfs bij andere overheidsinstanties. De bevoegde overheden geven aan dat communicatie over deze uitwisseling van gegevens in gang is gezet en dat in de komende periode verbetering zichtbaar zal worden'.*



*Figuur 1: recente meldingen van bodemverontreiniging*

Concluderend kan gesteld worden dat (a) het onwaarschijnlijk is dat nieuwe gevallen van bodemverontreiniging met een aanmerkelijk risico voor menselijke gezondheid in de toekomst zullen voorkomen; (b) er naar schatting jaarlijks enkele tientallen calamiteiten zullen plaatsvinden met een meldingsplicht krachtens de Wbb; (c) er in totaal jaarlijks 150 - 200 nieuwe gevallen van bodemverontreiniging (incl. calamiteiten) met meldingsplicht zijn te verwachten, waarvan er ca. 50 niet onmiddellijk worden opgeruimd; (d) er geen zicht is op verontreiniging ten gevolge van illegale activiteiten; (e) er weinig zicht is op verontreiniging van waterbodems.

## 6. Schade aan wateren

Belangrijk is dat het begrip 'schade aan wateren' in de Richtlijn wordt gerelateerd aan de Kaderrichtlijn Water (KRW). Het kwaliteitsbegrip is in de KRW veel nauwer gedefinieerd dan in de Vogel- en de Habitatrichtlijn, en zeker ook nauwer dan in de Richtlijn voor bodemschade. In de KRW Bijlage V worden zowel biologische als chemische beoordelingscriteria gegeven. De biologische criteria hebben betrekking op vier groepen: fytoplankton, macrofyten en fyto-benthos, benthische invertebraten en vissen. Een 'goede' staat kenmerkt zich door hoogstens geringe afwijkingen in de samenstelling van de levensgemeenschappen die kenmerkend zijn voor het betreffende watertype (de watertypen worden in de KRW Bijlage II gedefinieerd). De chemische criteria hebben betrekking op nutriënten, specifieke (en nader vast te stellen) synthetische verontreinigingen, en niet-synthetische verontreiniging. Voor verontreiniging moeten normen worden vastgesteld voor de volgende stoffen (Bijlage VIII): Organische halogeenverbindingen; Organische fosforverbindingen; Organische tinverbindingen; carcinogene of mutagene stoffen of stoffen die de hormoonhuishouding beïn-

vloeden; persistente en bioaccumuleerbare organische toxische stoffen; Cyaniden; Metalen; Arseen; Biociden en gewasbeschermingsmiddelen.

De normen voor bovengenoemde stoffen moeten worden vastgesteld om grond van toxiciteitsproeven met drie groepen organismen van verschillende trofische niveaus: algen; watervlooien; vissen. De waarden van deze normen zijn de NOEC's maal een veiligheidsfactor van 10 - 100 (verschilt per geval). Per land worden lijsten van 'prioritaire stoffen' uit deze categorieën vastgesteld, waarvoor de bovengenoemde normen worden bepaald. Voor Nederland zijn thans de volgende prioritaire stoffen voorgesteld: 1,2-dichloorethaan; alachloor; antraceen; atrazine; benzo(a)pyreen; benzeen; benzo(k)fluorantheen; C10-13 chlooralkanen; cadmium; chloorfenvinvos; chloorpyrifos; DEHP; dichloormethaan; diuron; endosulfan; fluorantheen; gebromeerde difenylethers; hexachloorbutadien; hexachloorcyclohexaan; hexachloorbenzeen; isoproturon; kwik; lood; naftaleen; nikkel; nonylfenolen; octylfenolen; PCP; pentachloorbenzeen; simazine; tributyltinverbindingen; trichloorbenzeen; trichloormethaan; trifluralin. Voor een aantal van deze stoffen worden de bestaande normen grootschalig overschreden.

Op grond van het bovenstaande zal duidelijk zijn dat de waterkwaliteit op veel plaatsen in Nederland niet aan de doelstellingen van de KRW voldoet. In het kader van de Richtlijn zijn twee zaken van belang:

- een slechte chemische kwaliteit van oppervlakte- en grondwater zal vrijwel altijd het gevolg zijn van diffuse bronnen, en daarom buiten het bereik van de Richtlijn vallen; echter:
- indien zich een incident voordoet, is het aantonen van schade (zoals in de Richtlijn gedefinieerd) veel gemakkelijker dan in geval van ecologische of bodemschade. De KRW schrijft een frequente monitoring van een aantal kenmerken voor (bij voorbeeld fytoplankton: eens per zes maanden; zuur en nutriënten: eens per drie maanden; prioritaire stoffen: eens per maand). Hierdoor is de kans groot dat na een incident een verandering in een kwaliteitsparameter gemakkelijk aantoonbaar is; ook al omdat metingen aan plankton en chemische gehalten relatief eenvoudig zijn (vergelijk de Vogel- en de Habitatrichtlijn, die zesjaarlijkse rapportage voorschrijft voor moeilijk meetbare organismen als vogels en walvisachtigen!).

Om een indruk te krijgen van het aantal gevallen van schade aan wateren dat in de praktijk voorkomt is een enquête uitgezet onder de waterschappen die in het 'Milieuschadefonds' (ref.) project hadden gereageerd op de toen uitgevoerde enquête. Slecht één waterschap (Roer en Overmaas) reageerde met zeer gedetailleerde informatie, die hieronder nader wordt geanalyseerd. Ook de andere waterschappen reageerden, maar met minder gedetailleerde informatie.

Over de periode 2001 - 2004 zijn bij het Waterschap Roer en Overmaas 439 meldingen van incidenten binnengekomen. Hieruit zijn die meldingen geselecteerd die mogelijk onder werking van de Richtlijn vallen, en deze zijn in een aantal categorieën ingedeeld. Tabel 3 geeft de aantallen per categorie. De niet-relevante incidenten (439 - 134 = 305) bevatten onder andere meldingen van stank, dode vogels of vissen zonder aanwijsbare oorzaak, schuim, drijvend of op de bodem liggend afval, storingen aan gemalen, etc.

*Tabel 3: analyse van de incidenten gemeld aan Waterschap Roer en Overmaas in de periode 2001 - 2004, en extrapolatie naar heel Nederland in aantal gevallen per jaar*

Categorie	aantal (Roer & Overmaas)	extrapolatie naar heel Nederland
giftige stoffen	27	182
gier en mest	11	74
Bluswater	9	61
olie, diesel, benzine	68	459
Overstort	19	128
<b>totaal relevante incidenten</b>	<b>134</b>	<b>905</b>

De categorie 'giftige stoffen' bevat een aantal incidenten met landbouwgif en een aantal lozingen van bekende bedrijven, maar het grootste deel zijn lozingen in het riool, die dus een onbekende veroorzaker hebben en waarschijnlijk grotendeels niet een gevolg van beroepsmatig handelen zijn. In veel gevallen wordt de aard van de giftige stof niet gespecificeerd en is dus niet te zeggen of er sprake kan zijn van schade die onder de Richtlijn valt. Ook de categorie 'olie' etc. bevat grotendeels meldingen van lozingen op het riool, maar ook auto-ongelukken (auto te water etc.), kleine scheepsongelukken (met jachten e.d.) etc. Deze hebben ofwel geen bekende veroorzaker, of zijn niet het gevolg van beroepsmatig handelen. Maar er zijn enkele gevallen bij die wel een gevolg zijn van beroepsmatig handelen (onder andere gekantelde tankauto's) en dan mogelijk ook deels van activiteiten die onder bijlage III vallen. Wellicht kan deze verontreiniging in sommige gevallen aangemerkt worden als schade die onder de Richtlijn valt.

Twee categorieën behoeven bijzondere aandacht:

- bluswater dat na branden in het oppervlaktewater komt. Bij bedrijfsbranden kan dit sterk verontreinigd zijn en tot schade leiden. Juridisch interessant, maar niet duidelijk is de vraag of de lozing van dergelijk bluswater toe te rekenen is aan de (gemeentelijke) brandweer of aan het bedrijf waar de brand plaatsvond. Vervolgens is juridisch niet geheel duidelijk of de gemeentelijke brandweer is aan te merken als een beroepsactiviteit. Wij neigen ertoe deze vraag bevestigend te beantwoorden. Als dat juist is, dan resteert, onafhankelijk van het antwoord op de eerste vraag (aan wie de lozing is toe te rekenen) nog de vraag of sprake is van een lozing waarvoor overeenkomstig Richtlijn 76/464 een vergunning nodig is (zie bijlage III onder 3 een vergunning nodig is. Hoewel het gaat om spoedgevallen en uiteraard geen vergunning kan worden aangevraagd voordat met het blussen wordt begonnen, is ons inziens sprake van een vergunningplichtige lozing, nu Richtlijn 76/464 geen uitzondering van de vergunningplicht voor dergelijke gevallen kent. Waarschijnlijk valt dus de lozing van verontreinigd bluswater onder bijlage III en daarmee onder de risicoaansprakelijkheid op grond van de richtlijn.
- overstorten: deze vinden plaats bij zware regenval of bij storingen, wanneer RWZI's het aanbod niet aankunnen en ongezuiverd rioolwater lozen. Dit geeft ten minste een sterke belasting met nutriënten (die expliciet onder de KRW vallen en dus ook onder de Richtlijn), mogelijk ook met andere schadelijke stoffen. Ook hier is sprake van een lozing in de zin van Richtlijn 76/464. De vervolgvraag is of het inzamelen van afvalwater een beroepsactiviteit is. Gezien de ruime definitie van het begrip beroepsactiviteit (zie hierna, deel E) menen wij van wel. De gemeente is dan risicoaansprakelijk voor de gevolgen van deze overstorten.



Van enkele andere waterschappen werden zeer summier antwoorden ontvangen die het beeld gevormd op grond van de gegevens van Roer & Overmaas slechts bevestigden (meeste gevallen van verontreiniging betreffen olie). In Tabel 3 is getracht de incidenten van Roer & Overmaas te extrapoleren naar heel Nederland, ervan uitgaande dat het gebied dat door Roer en Overmaas beheerd wordt een gemiddelde grootte heeft; daarom zijn de getallen vermenigvuldigd met 21 (het huidige aantal waterschappen in Nederland) en gedeeld door 4 (het aantal jaren waarop de Roer & Overmaas cijfers betrekking hebben). Wanneer geschat wordt dat van de lozingen van olie etc. en van giftige stoffen ca. 10% het gevolg is van beroepsmatig handelen (schatting gebaseerd op een analyse van de gegevens van Roer & Overmaas) en dat de lozingen van gier en mest, bluswater, en door overstorten altijd het gevolg van beroepsmatig handelen zijn, zouden er in Nederland per jaar ruim 300 incidenten plaatsvinden waarop de Richtlijn van toepassing is (ongeacht de vraag of de veroorzaker te achterhalen is). Dit betreft dan altijd niet-vergunde activiteiten. Verontreiniging door vergunde activiteiten heeft in het watermilieu waarschijnlijk altijd een diffuus karakter omdat dergelijke activiteiten op meer dan één locatie plaatsvinden, en geloosde stoffen door het water verspreid worden en niet meer tot een enkele bron te traceren zijn. Wij wijzen er uitdrukkelijk op dat een extrapolatie van gegevens van één enkel waterschap, zoals hiervoor gebeurd, wetenschappelijk onverantwoord is omdat deze gegevens niet representatief zijn. Deze extrapolatie dient alleen het doel om een zeer grof beeld te krijgen van de vraag in welke orde van grote onder de richtlijn vallende schade aan oppervlaktewateren in Nederland zou kunnen optreden. De cijfers moeten dan ook met zeer grote voorzichtigheid worden gelezen en gehanteerd.

## 7. Conclusies

Het voorkomen van schade waarop de Richtlijn van toepassing is, is het meest waarschijnlijk in wateren of aan oevers en kusten. Ecologische schade kan hier optreden bij grote calamiteiten bijvoorbeeld strandingen van grote tankers of industriële calamiteiten. Dit is de laatste jaren in Nederland niet voorgekomen en de kans op dergelijke ongelukken is klein en afnemend, maar niet uit te sluiten. Als een dergelijk ongeluk voorkomt zal herstel van de schade zeer hoge kosten met zich meebrengen, oplopend tot honderden miljoenen euro. Een schatting van in een komende periode van bijvoorbeeld vijf jaar optredende kosten is nauwelijks mogelijk. De hierna in tabel 4 opgenomen cijfers zijn in hoge mate arbitrair. Anderzijds treedt regelmatig schade aan water op, maar dit zijn dan kleine incidenten (bij voorbeeld kleine lozingen ten gevolge van ongelukken of storingen). Het aantal van dergelijke schades wordt geschat op enkele honderden per jaar. Informatie over saneringskosten in water zijn moeilijk te krijgen, vaak vindt geen sanering plaats omdat dit bij opgeloste stoffen niet mogelijk is. Als verontreiniging zich hecht aan de bodem of aan oevers zal er wel sanering nodig zijn, en voor historische gevallen van bodemverontreiniging zijn de mediane saneringskosten ca. €40.000 per geval.

Bodemschade zoals gedefinieerd onder de Richtlijn komt waarschijnlijk momenteel niet in Nederland voor, en is ook in de toekomst niet te verwachten.

Een opvallende en onverwachte conclusie is dat, afgezien van de zeldzame gevallen van grote calamiteiten, het vooral gemeentelijke activiteiten zijn (brandweer, overstort) die met enige regelmaat tot een risicoaansprakelijkheid op grond van de richtlijn zullen leiden.

Tabel 4 geeft een samenvatting van de schade die per jaar is te verwachten die onder de Richtlijn valt. Hierin is voor waterschade gerekend op gemiddelde saneringskosten van €10.000 per geval omdat sanering vaak niet plaatsvindt, en meestal minder ingrijpend zal zijn dan een bodemsanering. De onzekerheid in deze bedragen is zeer groot, omdat (1) voor ecologische schade wordt gerekend met een zeer kleine kans op zeer grote schade, en (2) het aantal gevallen voor waterschade nog wel kan veranderen afhankelijk van wat wel en niet onder de Richtlijn valt! De hiernavolgende tabel met indicatieve kosten is op verzoek van de opdrachtgever gemaakt en heeft niet meer dan een illustratieve waarde.

*Tabel 4: schatting van de kosten per jaar van schade waarop de Richtlijn van toepassing is. Dit is een zeer grove, wetenschappelijk nauwelijks onderbouwde schatting!*

	ecologische schade	bodem schade	water schade	Totaal
aantal gevallen per jaar	0.01	0	500	
kosten per geval (€)	1.000.000.000	-	10.000	
totale kosten per jaar	10.000.000	0	5.000.000	15.000.000

## **E      Regulering van de activiteiten waarvoor risicoaansprakelijkheid geldt (bijlage III van de richtlijn)**

Ingevolge artikel 3 lid 1 onder a van de milieu-aansprakelijkheidsrichtlijn is er een risico-aansprakelijkheid voor ‘milieuschade die wordt veroorzaakt door enige beroepsactiviteit, genoemd in bijlage III, alsook op een onmiddellijke dreiging dat dergelijke schade ontstaat als gevolg van een van die activiteiten’. Het begrip ‘beroepsactiviteit’ wordt in artikel 2 lid 7 omschreven als ‘een in het kader van een economische activiteit, een bedrijf of een onderneming verrichte activiteit, ongeacht het particuliere, openbare, winstgevende of niet-winstgevende karakter daarvan’. Bijlage III bevat twaalf onderdelen, waarin verschillende beroepsactiviteiten worden omschreven, onder verwijzing naar bepaalde toepasselijke richtlijnen. Hierna worden achtereenvolgens de twaalf onderdelen behandeld. Per onderdeel wordt eerst de inhoud van de richtlijn geschetst. Daarna komt de vraag aan de orde waar en hoe de genoemde activiteiten in Nederland zijn geregeld. Daarbij wordt ook aandacht besteed aan de vraag in hoeverre voor de betrokken activiteiten in het huidige Nederlandse recht een vergunning of enige andere vorm van toestemming door de overheid is vereist, en zo ja, wie tot verlening van die toestemming bevoegd is en bij wie de handhavingsbevoegdheid berust.

De vraag in hoeverre de behandelde richtlijnen correct zijn omgezet, komt niet of hooguit zijdelings aan de orde. In dit verband verdient vermelding dat in verschillende onderdelen van Bijlage III wordt gesproken over activiteiten ‘die overeenkomstig [een bepaalde richtlijn] aan een voorafgaande toestemming [of vergunning] onderworpen zijn. Het komt regelmatig voor, dat in Nederland (bijvoorbeeld door een ruimere definitie van een bepaald begrip) een vergunning die vereist is voor een in Bijlage III vermelde activiteit, mede betrekking heeft op andere activiteiten, die niet onder Bijlage III vallen. Deze vergunning is dan in zoverre niet vereist ‘overeenkomstig’ de richtlijn, hetgeen betekent dat er in zoverre geen risico-aansprakelijkheid is op basis van de milieu-aansprakelijkheidsrichtlijn. (Ook) deze problematiek wordt hierna buiten beschouwing gelaten.

### **1.      De richtlijn inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (IIPC-richtlijn) (96/61/EG)**

De milieu-aansprakelijkheidsrichtlijn noemt in de eerste plaats ‘de exploitatie van installaties die overeenkomstig Richtlijn 96/61/EG (...) aan een vergunningsplicht zijn onderworpen’ als beroepsactiviteiten waarvoor ingevolge artikel 3 een risicoaansprakelijkheid geldt. Zij voegt daaraan toe, dat dit inhoudt ‘alle activiteiten van bijlage I van Richtlijn 96/61/EG van de Raad, met uitzondering van installaties of delen daarvan bestemd voor het onderzoek, de ontwikkeling, en het testen van nieuwe producten en processen’.

Wat betreft de definitie van het in deze omschrijving voorkomende begrip ‘exploitatie’, is de definitie die artikel 2 lid 6 van de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn bevat van het begrip ‘exploitant’ van belang. Ingevolge deze bepaling wordt onder ‘exploitant’ verstaan de ‘particuliere of openbare natuurlijke persoon of rechtspersoon die de beroepsactiviteit verricht of regelt, of, als dit in de nationale wetgeving is bepaald, aan wie een doorslaggevende economische zeggenschap over het technisch functioneren van een dergelijke activiteit is overgedragen, met inbegrip van de houder van een vergunning of toelating voor het verrichten van een dergelijke activiteit of de persoon die

een dergelijke activiteit laat registreren of er kennisgeving van doet'. Dit is een ruime definitie, waaruit kan worden afgeleid dat het begrip 'exploitatie' in een vergelijkbaar ruime zin moet worden opgevat. Hierna wordt verondersteld dat voorzover in de andere richtlijnen het begrip 'exploitant' wordt gebruikt, daaraan dezelfde ruime betekenis toekomt. Het is evenwel niet uitgesloten dat er kleine verschillen zijn.

### 1.1 Schets van de IPPC-richtlijn

De IPPC-richtlijn vereist een vergunning met betrekking tot zes categorieën van bedrijven, genoemd in Bijlage I. Elk van deze categorieën is onderverdeeld in subcategorieën, waarin de activiteiten meer specifiek worden omschreven. De zes hoofdcategorieën zijn: de energie-industrie, de productie en verwerking van metalen, de minerale industrie, de chemische industrie, afvalbeheer en een restcategorie 'overige activiteiten'. De laatste groep omvat installaties voor onder meer de fabricage van papierpulp en papier, voor textielbehandeling, voor het looien van huiden, en installaties voor intensieve pluimvee- of varkenshouderij. Binnen elke categorie wordt de werkingssfeer van de richtlijn nader bepaald door de aard van het proces of product (bijvoorbeeld olieraffinage) of de omvang van de activiteit (bijvoorbeeld een productiecapaciteit van meer dan 20 ton ferrometalen per dag).

De lidstaten mogen blijkens artikel 9 lid 8 voor bijzondere categorieën installaties bijzondere verplichtingen vaststellen in de vorm van algemene voorschriften, in plaats van in de vorm van vergunningsvoorwaarden, mits een geïntegreerde aanpak en een even hoog niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel gewaarborgd zijn. Dat neemt niet weg dat ook voor installaties die onder een dergelijke algemene regel vallen een vergunning moet worden vereist. Naar Nederlandse terminologie vertaald betekent dat: een amvb's op grond van art. 8.44 of 8.45 Wm zijn mogelijk, een amvb op grond van art. 8.40 Wm niet.

### 1.2 Nationale regelgeving

De door de IPPC-richtlijn voorgestane integrale benadering heeft vooral een plaats gekregen in de Wm, in combinatie met het Ivb. In plaats van de afzonderlijke vergunningen op grond van de voormalige Hinderwet, de Wet inzake de luchtverontreiniging, de Wet geluidhinder en de afvalstoffenwetten, kan thans worden volstaan met één integrale Wm-vergunning, die betrekking heeft op alle hier aangeduide milieucompartimenten, zoals geluid en afvalstoffen.

Op grond van artikel 8.1 lid 1 (in combinatie met artikel 1.1 lid 3 en 4) Wm is in beginsel een vergunning vereist voor de oprichting van een in het Ivb aangewezen inrichting die belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan veroorzaken, voor de verandering daarvan of van de werking daarvan en voor het in werking hebben van een dergelijke inrichting. De in Bijlage I bij de IPPC-richtlijn genoemde installaties hebben alle een plaats gekregen in het Ivb.

Ingevolge de Wm in combinatie met het Ivb is het bevoegde gezag inzake Wm-vergunningverlening in beginsel het college van B en W (zie art. 8.2 lid 1 Wm). Met betrekking tot categorieën van inrichtingen ten aanzien waarvan dat geboden is gezien de aard en de omvang van de gevolgen die die inrichtingen voor het milieu kunnen veroorzaken, dan wel met het oog op de doelmatige bescherming van het milieu of met betrekking tot categorieën van gevallen waarin dat geboden is met het oog op het algemeen belang, berust de bevoegdheid evenwel bij GS of bij de Minister van VROM. Welke gevallen dat zijn, is eveneens bepaald in het Ivb. Aangezien de meeste

IPPC-installaties grote inrichtingen zijn, komt de vergunningverleningsbevoegdheid met betrekking daartoe meestal toe aan GS. Een voor de praktijk belangrijke uitzondering hierop wordt gevormd door de veehouderijen, ten aanzien waarvan de bevoegdheid altijd berust bij B en W (zie art. 8.2 Wm in combinatie met Bijlage I, categorie 8 Ivb).

Dat er met de komst van de Wm (en haar voorloopster, de Wabm) een integrale milieuvergunning is gekomen, wil nog niet zeggen dat alle milieu-aspecten in de Wm zijn geïntegreerd. Zo geldt er met betrekking tot waterverontreiniging nog steeds een apart vergunningstelsel. Het naast elkaar bestaan van een Wm- en een Wvo-vergunningstelsel betekent niet dat de Nederlandse regelgeving strijdig is met de IPPC-richtlijn. Zoals hierboven al is gebleken, eist zij immers niet dat er één vergunning is. Indien er meer dan een bevoegde autoriteit is, moeten hun activiteiten wel 'ten volle worden gecoördineerd'. Voor de afstemming tussen de Wm- en Wvo-vergunningverlening is in de Wm een coördinatieprocedure opgenomen (zie de artt. 8.28 tot en met 8.34 Wm).

Ingevolge de Wvo is het in beginsel verboden om met behulp van een werk afvalstoffen, verontreinigende of schadelijke stoffen, in welke vorm ook, te brengen in oppervlaktewateren. Dit verbod geldt niet voor zogenaamde indirecte lozingen, dat wil zeggen lozingen met behulp van een werk dat op een ander werk is aangesloten. Zie artikel 1 Wvo. Bij amvb kunnen emissie-eisen (in termen van de wet: grenswaarden) worden vastgesteld, die bij het in oppervlaktewateren brengen van de genoemde stoffen niet mogen worden overschreden (zie de art. 1a en 1b Wvo). Indien het gaat om oppervlaktewateren die in beheer zijn bij het Rijk, de territoriale wateren hieronder begrepen, is het tot Wvo-vergunningverlening, -weigering, -wijziging of -intrekking bevoegde gezag in beginsel de Minister van V en W. Onder bepaalde voorwaarden komt deze bevoegdheid toe aan het waterschapsbestuur. Ten aanzien van andere dan de in het eerste lid bedoelde oppervlaktewateren, alsmede ten aanzien van de bedoelde oppervlaktewateren die daartoe bij algemene maatregel van bestuur zijn aangewezen, is het waterschapsbestuur waarbij die oppervlaktewateren in beheer zijn respectievelijk het waterschapsbestuur in het gebied waarvan de bij die algemene maatregel van bestuur aangewezen oppervlaktewateren zijn gelegen, altijd het bevoegde gezag ten aanzien van de Wvo-vergunningverlening, -weigering, -wijziging of -intrekking. Zie artikel 3 Wvo.

Voor de intensieve-veehouderijbedrijven die onder de IPPC-richtlijn vallen, is naast de Wm in combinatie met het Ivb vooral de Wet ammoniak en veehouderij (Wav) van belang. De Wav bevat bijzondere eisen waaraan bij de beslissing op de Wm-aanvraag moet worden voldaan. Zij vereist echter geen afzonderlijke toestemming.

Vastgesteld kan worden dat voor alle IPPC-activiteiten naar nationaal recht een vergunning is vereist. Dit is primair de Wm-vergunning. Met betrekking tot IPPC-installaties berust de bevoegdheid in de meeste gevallen bij GS, met als belangrijke praktische uitzondering de veehouderijen, ten aanzien waarvan de bevoegdheid altijd aan B en W toekomt. Ten aanzien hiervan berust de beslissingsbevoegdheid in beginsel bij B en W. Voor de Wvo-vergunning is, als het gaat om Rijkswateren, in beginsel de Minister van V en W het bevoegde gezag. In bepaalde gevallen komt deze bevoegdheid echter toe aan het waterschapsbestuur. Ten aanzien van de overige wateren berust de bevoegdheid altijd bij het waterschapsbestuur.

De handhavingsbevoegdheid ten aanzien van de naleving van de hierboven besproken vergunningen is meestal gekoppeld aan de beslissingbevoegdheid. Wat betreft de Wm dient hierbij te worden gewezen op artikel 18.2 lid 1 Wm, dat bepaalt dat het be-

stuursorgaan dat bevoegd is een vergunning krachtens artikel 8.1 voor een inrichting te verlenen tot taak heeft zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving van de op grond van de betrokken wetten voor degene die de inrichting drijft, geldende voorschriften en gegevens over de inrichting, die met het oog op de uitoefening van deze handhavingstaak van belang zijn, te verzamelen en te registreren. Hierop geldt wel een uitzondering als met betrekking tot een inrichting door het daartoe op grond van de zojuist aangehaalde bepaling bevoegde bestuursorgaan een handhavingsbesluit is genomen en, nadat deze beschikking is gegeven, voor de inrichting als gevolg van een verandering daarvan of van de werking daarvan een ander bestuursorgaan bevoegd wordt de vergunning te verlenen dan wel het orgaan wordt waaraan de melding wordt gericht, blijft het bestuursorgaan dat de beschikking heeft gegeven. Het oorspronkelijk bevoegde orgaan blijft dan bevoegd ten aanzien van het handhavingsbesluit, totdat dit onherroepelijk is geworden en is tenuitvoergelegd, dan wel de dwangsom is ingevorderd, of is ingetrokken, dan wel de bij de beschikking opgelegde last overeenkomstig artikel 5:34 van de Algemene wet bestuursrecht is opgeheven. Zie voor een en ander artikel 18.2 Wm.

De Wvo koppelt de handhavingsbevoegdheid ook aan de belissingsbevoegdheid ten aanzien van de vergunning. Zie artikel 29 Wvo. Voorts verklaart artikel 30 Wvo de artikelen 18.3 tot en met 18.16 Wm van toepassing met betrekking tot de handhaving. Dit betekent onder meer, dat ‘Onze betrokken Minister’ (een term die niet wordt gedefinieerd) bevoegd is tot toepassing van bestuursdwang ter handhaving van het bepaalde bij of krachtens de betrokken wet in gevallen waarin hem de zorg voor de bestuursrechtelijke handhaving daarvan is opgedragen, of geen ander bestuursorgaan daartoe bevoegd is. Zie artikel 30 Wvo in combinatie met artikel 18.7 Wm.

## 2. Richtlijnen betreffende afvalstoffen

In de tweede plaats geldt een risico-aansprakelijkheid voor ‘alle afvalbeheeractiviteiten, zoals de inzameling, het vervoer, de nuttige toepassing en de verwijdering van afvalstoffen, met inbegrip van het toezicht op dergelijke activiteiten en de nazorg op de verwijderingslocaties, die overeenkomstig Richtlijn 75/442/EEG (...) betreffende afvalstoffen en Richtlijn 91/689/EEG (...) betreffende gevaarlijke afvalstoffen onderworpen zijn aan een vergunnings- of registratieplicht. Deze activiteiten omvatten onder meer de exploitatie van stortplaatsen overeenkomstig Richtlijn 1999/31/EG (...) betreffende het storten van afvalstoffen en de exploitatie van verbrandingsinstallaties overeenkomstig Richtlijn 2000/76/EG (...) betreffende de verbranding van afval. Voor de doeleinden van deze richtlijn mogen de lidstaten bepalen dat het voor landbouwdoeleinden verspreiden van rioolslib uit zuiveringsinstallaties voor stedelijk afvalwater, mits dit volgens een erkende norm gezuiverd is, niet onder deze activiteiten valt.’

### 2.1 De richtlijn betreffende afvalstoffen (75/442/EEG) (Kaderrichtlijn)

#### 2.1.1 Schets van de richtlijn

Richtlijn 75/442/EEG beoogt te voorzien in een samenhangend stelsel van maatregelen om met afval om te gaan, dat van toepassing moet zijn in alle lidstaten. De richtlijn wordt gewoonlijk aangeduid als ‘de Kaderrichtlijn’, omdat een aantal maatregelen meer gedetailleerd wordt uitgewerkt in andere richtlijnen, zoals die over gevaarlijke afvalstoffen en overbrenging van afvalstoffen.

De Kaderrichtlijn afvalstoffen verstaat onder 'afvalstof' 'elke stof of elk voorwerp waarvan de houder zich ontdoet of zich moet ontdoen krachtens de geldende nationale bepalingen'. Onder 'verwijdering' verstaat de richtlijn 'het ophalen, sorteren, vervoeren en behandelen van afvalstoffen alsmede het opslaan en storten daarvan op of in de bodem, en de verwerking, hoofdzakelijk voor hergebruik, terugwinning of recycling van afvalstoffen'. De richtlijn bevat ook definities van de begrippen 'beheer', 'houder', 'producent', 'inzameling' en 'nuttige toepassing'. Bij de begrippen 'afvalstof', 'verwijdering' en 'nuttige toepassing' wordt verwezen naar bijlagen die opsommingen geven van respectievelijk categorieën afvalstoffen, verwijderingshandelingen en handelingen waardoor nuttige toepassing mogelijk wordt. Zie artikel 1 van de richtlijn.

De richtlijn zondert de volgende afvalstoffen uit van haar werkingssfeer: radioactieve afvalstoffen, afvalstoffen die ontstaan bij opsporing, winning, behandeling en opslag van delfstoffen, alsmede bij de exploitatie van steengroeven, kadavers en de volgende landbouwafvalstoffen: faecaliën en andere stoffen die in de landbouw worden gebruikt, afvalwater, met uitzondering van afvalstoffen in vloeibare toestand, gasvormige effluenten die in de atmosfeer worden uitgestoten, en afvalstoffen die onderworpen zijn aan specifieke communautaire voorschriften. Zie artikel 2.

De lidstaten dienen de bevoegde instanties in te stellen of aan te wijzen die belast zijn met de tenuitvoerlegging van de bepalingen van de richtlijn. Tot hun taken behoren het verlenen van vergunningen en het periodiek controleren van inrichtingen en ondernemingen.

Ingevolge de artikelen 9 en 10 van de richtlijn moet iedere inrichting of onderneming die verwijderingshandelingen verricht of handelingen waardoor nuttige toepassing mogelijk wordt (zoals deze worden opgesomd in de bijlagen) daartoe een vergunning hebben van het bevoegd gezag. De vergunningen op basis van artikel 9 kunnen voor een bepaalde periode worden verleend, zij kunnen worden verlengd, er kunnen voorwaarden en verplichtingen aan worden verbonden, en zij kunnen zonodig worden geweigerd. Over de vergunning op basis van artikel 10 (voor handelingen waardoor nuttige toepassing mogelijk wordt) legt de richtlijn geen nadere specificaties vast.

Van de vergunningvereisten op grond van de artikelen 9 en 10 kunnen worden vrijgesteld die inrichtingen of ondernemingen die hun afvalstoffen op de plaats van productie in eigen beheer verwijderen of die afvalstoffen nuttig toepassen, indien de bevoegde instanties algemene voorschriften per type activiteit hebben uitgevaardigd en aan de voorwaarden voor verwijdering of nuttige toepassing wordt voldaan (art. 11).

Inrichtingen of ondernemingen die beroepsmatig afvalstoffen inzamelen of vervoeren of die ten behoeve van anderen regelingen treffen voor de verwijdering of nuttige toepassing van afvalstoffen (handelaars of makelaars), moeten zich, indien zij niet aan een vergunning zijn onderworpen, bij de bevoegde instanties laten registreren (art. 12). De bevoegde instanties moeten al deze inrichtingen of ondernemingen periodiek controleren (art. 13). Iedere houder van afvalstoffen dient deze af te geven aan een ophaler of een onderneming die zorg draagt voor de verwijdering of de nuttige toepassing, of daarvoor zelf zorg te dragen in overeenstemming met de bepalingen van de richtlijn (art. 8).

Artikel 14 heeft betrekking op het bijhouden van een register. Iedere inrichting of onderneming die handelingen uitvoert op het gebied van verwijdering of nuttige toepassing moet een register bijhouden waarin hoeveelheid, aard, oorsprong, toepassing, bestemming, frequentie van de inzameling, wijze van vervoer en wijze van behandeling van de afvalstoffen zijn vermeld en deze gegevens op verzoek aan de bevoegde instanties verstrekken. De lidstaten mogen ook van de producenten verlangen dat zij dezelfde verplichting naleven.

## 2.1.2 Nationale regelgeving

De nationale regelgeving betreffende alle afvalstoffen is primair terug te vinden in hoofdstuk 10 Wm. Daarnaast bevatten andere hoofdstukken relevante bepalingen, zoals hoofdstuk 1 (definities), hoofdstuk 8 (inrichtingen) en hoofdstuk 15 (financiële bepalingen). In hoofdstuk 1 Wm is het belangrijke begrip ‘afvalstof’ gedefinieerd overeenkomstig de Europese definitie en is het begrip ‘beheer’ van afvalstoffen opgenomen. De regeling in de Wm betreft onder meer de vergunningverlening en de handhaving, het treffen van preventieve maatregelen, de verwijdering van huishoudelijke afvalstoffen, afvalwater en bedrijfsafvalstoffen, de verwijdering van gevaarlijke afvalstoffen, en de uitvoering van de EVOA (zie voor de EVOA paragraaf 12).

Ingevolge artikel 8.1 Wm is in beginsel een vergunning vereist voor het oprichten van een inrichting in de zin van artikel 1.1 lid 4 Wm, het veranderen van (de werking van) van zo'n inrichting en het in werking hebben ervan. Op grond van deze bepaling is daarom bijvoorbeeld de inzameling, de nuttige toepassing of de verwijdering van afvalstoffen, indien daarbij sprake is van een inrichting als bedoeld, in beginsel vergunningplichtig. Het tot Wm-vergunningverlening bevoegde gezag is in principe het college van B en W, tenzij bij amvb (het Ivb) GS of de Minister van VROM als bevoegd gezag zijn aangewezen. Indien de Wm-vergunning betrekking heeft op een inrichting waarin afvalstoffen nuttig worden toegepast of verwijderd, moet zij bepaalde verplichtingen bevatten. Tot deze verplichtingen behoren de verplichting tot het naar aard en hoeveelheid registreren van stoffen, preparaten en andere producten, waaronder afvalstoffen, die bij de nuttige toepassing of verwijdering ontstaan en de verplichting tot het registreren van de manier waarop deze afvalstoffen nuttig worden toegepast of verwijderd (zie art. 8.14 lid 1 onder a, ten 3o en ten 4o, Wm).

Paragraaf 8.1.3.3 Wm bevat een bijzondere aanvullende regeling voor gevallen waarin afvalstoffen op een bepaalde wijze nuttig worden toegepast of verwijderd. Deze regeling is van toepassing indien een vergunning betrekking heeft op een inrichting die behoort tot een bij amvb aan te wijzen categorie of categorieën van gevallen, waarin afvalstoffen nuttig worden toegepast of verwijderd. Voor deze categorie of categorieën van gevallen geldt onder meer dat een Wm-vergunning pas kan worden verleend nadat de Minister van VROM heeft verklaard daartegen geen bedenkingen te hebben. Gekoppeld aan het vereiste van de verklaring van geen bedenkingen kan de Minister het bevoegd gezag er voorts toe verplichten de aanvraag wegens onvolledigheid op het punt van het beheer van afvalstoffen buiten behandeling te laten respectievelijk toch in behandeling te nemen (zie art. 8.37 lid 1-3 Wm). Tevens kan de Minister het bevoegd gezag verplichten om, voorzover dat voor een doelmatig beheer van de betrokken afvalstoffen nodig is, beperkingen waaronder de vergunning is verleend en voorschriften die aan de vergunning zijn verbonden te wijzigen, aan te vullen of in te trekken, dan wel alsnog beperkingen aan te brengen of voorschriften aan de vergunning te verbinden (zie art. 8.39 Wm).

Voor de in Bijlage III, onder 2, van de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn genoemde verwijdering van afvalstoffen en met name voor de nazorg op de verwijderingslocaties is vooral Titel 8.3 Wm van belang, die regels bevat met betrekking tot gesloten stortplaatsen. Overigens is het toepassingsbereik van deze titel beperkt, in die zin dat hij alleen van toepassing is op stortplaatsen waarvoor een Wm-vergunning is vereist, waar op of na 1 september 1996 afvalstoffen worden gestort en waarvoor hetzij een



amvb als bedoeld in artikel 8.45 Wm geldt, hetzij uitsluitend baggerspecie wordt gestort.

Ingevolge artikel 8.47 lid 3 verklaart het bevoegd gezag een stortplaats voor gesloten indien het storten van afvalstoffen is beëindigd, een bovenafdichting is aangebracht (voorzover een daartoe strekkend voorschrift voor de inrichting geldt) en een eindinspectie door het bevoegd gezag is uitgevoerd waaruit is gebleken dat aan alle voorschriften, verbonden aan de vergunning voor de stortplaats, is voldaan en dat ook geen andere maatregelen ingevolge de Wet bodembescherming getroffen dienen te worden door degene die de stortplaats drijft, in geval van verontreiniging of aantasting van de bodem onder de stortplaats.

Voor de stortplaatsen waarop Titel 8.3 Wm betrekking heeft, moeten zodanige maatregelen worden getroffen dat wordt gewaarborgd dat die stortplaats geen nadelige gevolgen voor het milieu veroorzaakt, dan wel, voorzover dat redelijkerwijs niet kan worden gevegd, de grootst mogelijke bescherming wordt geboden tegen die nadelige gevolgen. Tot die maatregelen worden in ieder geval (onder meer) gerekend het regelmatig inspecteren van voorzieningen ter bescherming van de bodem. Ter uitvoering van deze maatregelen moet de drijver van de stortplaats een nazorgplan opstellen, dat de instemming behoeft van GS. Zie artikel 8.49 Wm.

In beginsel is het het college van GS dat is belast met de maatregelen, bedoeld in artikel 8.49 Wm. Wel kunnen zij de zorg voor de uitvoering van de werkzaamheden die met deze maatregelen verband houden, opdragen aan een daartoe door hen aangewezen rechtspersoon of instantie (zie art. 8.50 lid 1 en 2 Wm). In afwijking van dit laatste berust de zorg voor de uitvoering van de werkzaamheden bij de Minister van V en W, indien het gaat om een gesloten stortplaats waar baggerspecie is gestort en die (mede) wordt gedreven door deze Minister.

Hoofdstuk 10 Wm heeft specifiek betrekking op afvalstoffen. Het bevat onder meer een algemeen stortverbod met betrekking tot afvalstoffen, bepalingen over het afvalbeheersplan, over de preventie en nuttige toepassing, over het beheer van huishoudelijke en andere afvalstoffen, het zich ontdoen, de inzameling en het transport van afvalwater, het beheer van bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen (onderverdeeld in paragrafen over respectievelijk de afgifte en ontvangst, het vervoer en de inzameling daarvan) en bepalingen over het overbrengen van afvalstoffen binnen, naar en uit de Europese Gemeenschap.

Hoofdstuk 10 Wm heeft in overwegende mate het karakter van een kaderregeling. Een groot aantal onderwerpen wordt niet in de wet zelf, maar ook in amvb's, ministeriële regelingen, provinciale milieuverordeningen of gemeentelijke afvalstoffenverordeningen geregeld. Bij wijze van voorbeeld kan hier worden gewezen op het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen (Bssa) en het Besluit inzamelingvergunning afvalstoffen en beheer afgewerkte olie. Met de Wet structuur beheer afvalstoffen, die heeft geleid tot wijziging van de Wm, is de verantwoordelijkheid voor de sturing van afvalstoffen grotendeels aan de rijksoverheid opgedragen. In verband hiermee is de provincie een aantal taken en bevoegdheden betreffende afval kwijtgeraakt, ook al heeft zij een aantal belangrijke bevoegdheden behouden.

Naast de Wm bestaan er nationaal voor enkele specifieke categorieën afvalstoffen nog afzonderlijke regelingen, zoals in de Destructiewet en de Bestrijdingsmiddelenwet.

Zo verbiedt artikel 4a Destructiewet het vervoer van zogenaamd hoog-risicomateriaal (zoals gestorven slachtdieren en vlees dat is bedorven en dat daarom een gevaar vormt voor de gezondheid van mens en dier) van een naar bepaalde gebieden, behoudens een ontheffing van de Minister van LNV (zie art. 4a jo. art. 2 Destructiewet). Voorts

bepaalt artikel 5 lid 1 Deconstructiewet onder meer dat het, behoudens vergunning van de Minister van VWS, verboden is een verwerkingsbedrijf voor hoog-risicomateriaal op te richten, in werking te hebben, in werking te houden, uit te breiden of te wijzigen, en zegt artikel 5 lid 2 Deconstructiewet, dat het verboden is een verwerkingsbedrijf dat laag-risico-materiaal (onder meer (en kort gezegd): het dierlijke afval dat niet is gekwalificeerd als hoog-risicomateriaal, zie verder art. 2 lid 3, 4 en 5) gebruikt voor de bereiding van voeder voor gezelschapsdieren of farmaceutische of technische producten, te beginnen, uit te oefenen, uit te breiden of te wijzigen zonder dat registratie daarvan heeft plaatsgevonden in het register van voornoemde verwerkingsbedrijven, dat door de Minister van VWS of een door hem aangewezen orgaan wordt bijgehouden. Ingevolge artikel 18.1a jo. artikel 13.1 lid 2 Wm zijn de handhabingsbepalingen van hoofdstuk 18 Wm van toepassing met betrekking tot de handhaving van (onder meer) de Deconstructiewet, voorzover de Deconstructiewet dat bepaalt. De Deconstructiewet bevat echter geen bepaling met die strekking. Zij bevat ook geen eigen handhabingsregeling. Wel bepaalt zij, dat een vergunning kan worden ingetrokken en een registratie kan worden doorgehaald door de Minister van LNV, indien niet meer wordt voldaan aan het bij of krachtens de Deconstructiewet bepaalde (zie art. 5a Deconstructiewet). Ingevolge artikel 13 Bestrijdingsmiddelenwet kunnen bij of krachtens amvb voorschriften respectievelijk nadere voorschriften worden gegeven betreffende (onder meer) het verwijderen en vernietigen van bestrijdingsmiddelen, resten van bestrijdingsmiddelen en lege verpakkingen. De bedoelde amvb is het Bestrijdingsmiddelenbesluit, dat in artikel 13 enkele verboden met betrekking tot de verwijdering en vernietiging van verpakkingen en (resten van) bestrijdingsmiddelen.

Afval dat niet nuttig kan worden toegepast, moet worden verbrand met energierterugwinning. Ingevolge artikel 10.2 Wm is het een ieder verboden zich van afvalstoffen te ontdoen door deze – al dan niet in verpakking – buiten een inrichting te storten, anderszins op of in de bodem te brengen of te verbranden. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kan, indien het belang van de bescherming van het milieu zich daartegen niet verzet, voor daarbij aangegeven categorieën van gevallen vrijstelling worden verleend van dit verbod. De amvb waarbij dit is geschied, is het Besluit vrijstellingen stortverbod buiten inrichtingen, dat verschillende vrijstellingen bevat en daarop vervolgens ook weer enkele uitzonderingen maakt (zie art. 2 van het besluit). De vrijstelling kan betrekking hebben op beroepsmatig handelen (hetgeen dan onder de richtlijn milieuaansprakelijkheid valt) en niet beroepsmatig handelen. Voorts is een Besluit verbranden afvalstoffen tot stand gebracht. Dit besluit bevat regels waaraan moet worden voldaan bij de beslissing op een Wm-aanvraag voor een inrichting waarin zich een verbrandingsinstallatie bevindt. Het kent geen eigen toestemmings- of registratievereiste en wijkt wat betreft de bevoegdheidsverdeling niet af van de Wm. Het blijft daarom hierna buiten beschouwing.

Voor het storten van afvalstoffen is vooral het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen (Bssa) van belang, dat mede is vastgesteld ter implementatie van richtlijn 1999/31/EG (zie ook hierna). Het Bssa bevat voor een aantal soorten afvalstoffen een stortverbod (zie art. 1 Bssa). In bepaalde gevallen kan het bevoegd gezag als bedoeld in de Wm bij verlening of wijziging van de Wm-vergunning bepalen dat dit verbod niet geldt. Wel is daarvoor een verklaring van de Minister van VROM vereist dat geen andere wijze van afvalbeheer mogelijk is. van dit verbod (zie art. 4 jo. art. 1 Bssa). Met betrekking tot het beheer van bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen is met name Titel 10.6 Wm van belang. De eerste paragraaf van deze titel bevat een re-

geling aangaande de afgifte en ontvangst van deze afvalstoffen en bepaalt om te beginnen dat ingezamelde of afgegeven huishoudelijke afvalstoffen voor de toepassing van titel 10.6 Wm gelijk worden gesteld met bedrijfsafvalstoffen (art. 10.36 Wm). Ingevolge artikel 10.37 lid 1 Wm is het verboden om zich door afgifte aan een ander van bedrijfsafvalstoffen of gevaarlijke afvalstoffen te ontdoen. Van dit verbod kan ingevolge artikel 10.37 lid 2 Wm onder meer vrijstelling worden verleend indien deze afvalstoffen worden afgegeven aan een persoon die krachtens artikel 10.45 of 10.48 Wm bevoegd is de betrokken afvalstoffen in te zamelen of die (bijvoorbeeld krachtens hoofdstuk 8 Wm of op grond van een krachtens art. 10.2 lid 2 Wm verleende vrijstelling of een ontheffing krachtens artikel 10.63 Wm) bevoegd is de betrokken afvalstoffen nuttig toe te passen of te verwijderen. Een ander voorbeeld van een geval waarin het aangehaalde verbod niet geldt, betreft de situatie waarin de bedrijfsafvalstoffen of gevaarlijke afvalstoffen worden afgegeven aan een persoon die in een ander land dan Nederland is gevestigd en die overeenkomstig de EVOA en Titel 10.7 Wm die afvalstoffen naar dat land brengt. Zie voor een en ander artikel 10.37 lid 2 Wm.

Van belang zijn voorts de artikelen 10.38 tot en met 10.40 Wm, waarmee de door de artikel 14 Kaderrichtlijn afvalstoffen voorgeschreven registratieverplichting is uitgevoerd. Ingevolge deze regeling moet degene aan wie de afvalstoffen zijn afgegeven met betrekking tot elke aan hem verrichte afgifte een melding doen aan een door de Minister van VROM aangewezen instantie.

Paragraaf 10.6.2 Wm heeft betrekking op het vervoer van bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen. De paragraaf behelst niet meer dan een verplichting voor de vervoerder om de eerder genoemde begeleidingsbrief aanwezig te hebben zolang hij de afvalstoffen onder zich heeft, de verplichting om die brief af te geven aan degene die de afvalstoffen in ontvangst neemt, en de imperatieve bevoegdheid om bij of krachtens amvb regels te stellen over de manier waarop aan deze verplichtingen uitvoering moet worden gegeven. Daarbij kunnen ook categorieën van gevallen worden aangewezen waarvoor deze verplichtingen niet gelden. Zie voor een en ander artikel 10.44 Wm.

De inzameling van bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen is geregeld in paragraaf 10.6.3 Wm. De in het kader van dit onderzoek belangrijkste bepaling is artikel 10.45 Wm. Ingevolge het eerste lid van dit artikel is het verboden om deze afvalstoffen in te zamelen zonder vermelding op een lijst van inzamelaars (wat ook een toestemming behelst), of, in geval de afvalstoffen tot de krachtens artikel 10.48 Wm aangewezen categorie behoren, zonder vergunning van de Minister van VROM. Bij of krachtens amvb kan, indien het belang van de bescherming van het milieu zich daartegen niet verzet, voor daarbij aangegeven categorieën van gevallen vrijstelling van het aangehaalde verbod worden verleend. Via artikel 10.45 Wm – en het hierna de besproken art. 10.48 Wm – is de bepaling van de Kaderrichtlijn geïmplementeerd, dat inrichtingen of ondernemingen die beroepsmatig afvalstoffen inzamelen zich moeten laten registreren indien geen vergunning nodig is. Artikel 10.45 Wm is nader uitgewerkt in het Besluit inzamelen afvalstoffen (Bia). Dit besluit bepaalt onder meer, dat het verbod om zonder vermelding op een lijst van inzamelaars bedrijfsafvalstoffen of gevaarlijke afvalstoffen in te zamelen niet geldt voor het niet-beroepsmatig inzamelen van bedrijfsafvalstoffen of gevaarlijke afvalstoffen (zie art. 8 Bia).

Artikel 10.55 Wm bevat een met artikel 10.45 Wm vergelijkbare bepaling voor het vervoer, het verhandelen of het bemiddelen bij het beheer van afvalstoffen. Dit is toegestaan als de vervoerder, handelaar of bemiddelaar op een lijst staat vermeld. In tegenstelling tot wat het geval is bij het het inzamelen, biedt de wet geen mogelijkheden

voor het voorschrijven van een vergunning. In de Regeling inzamelaars, vervoerders, handelaars en bemiddelaars worden criteria gegeven voor de vermelding op de lijst en voor de beëindiging hiervan.

De Minister van VROM dient een instantie aan te wijzen die namens hem zorg draagt voor de vermelding van inzamelaars op de lijst. Op zijn aanwijzing moet een vermelding worden beëindigd (hetgeen de uitoefening van toezicht voorondersteld). Voorts dient de Minister regels te stellen met betrekking tot de criteria voor vermelding op de lijst en beëindiging daarvan. Zie voor een en ander artikel 10.45 lid 3 tot met lid 5 Wm.

Ingevolge artikel 10.48 Wm kan bij amvb in het belang van een doelmatig beheer van bedrijfsafvalstoffen of gevaarlijke afvalstoffen worden bepaald dat voor het verzamelen van daarbij aangewezen categorieën van deze afvalstoffen een vergunning van de Minister van VROM is vereist. Van belang in dit verband is voorts, dat op grond van artikel 10.49 Wm de aan de hier bedoelde vergunning te verbinden voorschriften onder meer kunnen inhouden dat in daarbij aangewezen categorieën van gevallen afvalstoffen niet mogen worden ingezameld zonder afzonderlijke toestemming van de Minister van VROM (zie art. 10.49 lid 1 onder a Wm). Evenals artikel 10.45 Wm, is ook artikel 10.48 Wm uitgewerkt in het Bia, dat het verzamelen van onder meer scheepsafval verbiedt, behoudens inzamelvergunning van de Minister van VROM (zie art. 9 Bia).

Verdere bepalingen over het beheer van bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen zijn opgenomen in paragraaf 10.6.4 Wm. Op grond van artikel 10.50 Wm kan de Minister van VROM, indien voor het beheer van de betrokken stoffen, preparaten of andere producten een verplichting deze in te nemen als bedoeld in artikel 10.17 of een daaraan gelijkwaardige vrijwillige inname bestaat, bij ministeriële regeling categorieën van gevallen aangeven waarin de verplichtingen, gesteld bij of krachtens de artikelen 10.38 tot en met 10.40, 10.45, 10.46 en 10.48 Wm niet gelden. Deze ministeriële regeling moet de verplichting omvatten tot het registreren van daarbij aan te geven gegevens op een daarbij aan te geven wijze.

Op grond van artikel 10.52 Wm kunnen bij amvb in het belang van de bescherming van het milieu regels worden gesteld omtrent het beheer van bij de maatregel aangewezen categorieën van bedrijfsafvalstoffen. Bij deze amvb kunnen in ieder geval regels worden gesteld, inhoudende een verbod bij de maatregel aangewezen categorieën van bedrijfsafvalstoffen buiten een inrichting nuttig toe te passen of te verwijderen zonder vergunning van het bestuursorgaan dat daartoe bij de maatregel is aangewezen. De enige op artikel 10.52 Wm gebaseerde amvb die wij hebben aangetroffen, is het Besluit mobiel breken bouw- en sloopafval, dat (in de bijlage) een aantal voorschriften bevat waaraan bij het bewerken van bouw- en sloopafval met een mobiele puinbreker moet worden voldaan (zie art. 3 van het besluit).

Artikel 10.54 Wm bepaalt dat het verboden is om gevaarlijke afvalstoffen buiten een inrichting nuttig toe te passen of te verwijderen. Dit verbod geldt evenwel niet voor handelingen die aan degene die gevaarlijke afvalstoffen inzamelt, uitdrukkelijk zijn toegestaan krachtens de artikelen 10.47 of 10.48 Wm.

Ingevolge artikel 10.55 Wm is het verboden om bedrijfsafvalstoffen of gevaarlijke afvalstoffen voor anderen tegen vergoeding te vervoeren, bedrijfsafvalstoffen of gevaarlijke afvalstoffen te verhandelen of ten behoeve van anderen te bemiddelen bij het beheer van bedrijfsafvalstoffen of gevaarlijke afvalstoffen, zonder vermelding als respectievelijk vervoerder, handelaar of bemiddelaar op de lijst van vervoerders, handelaars en bemiddelaars. Het verbod om bedrijfsafvalstoffen of gevaarlijke afvalstoffen voor anderen tegen vergoeding te vervoeren geldt niet voor degene die krachtens arti-

kel 10.45 bevoegd is tot het inzamelen van bedrijfsafvalstoffen of gevaarlijke afvalstoffen. De Minister van VROM moet een instantie aanwijzen die namens hem zorg draagt voor de vermelding van vervoerders, handelaars en bemiddelaars op de lijst, bedoeld in het eerste lid. Tevens dient de Minister nadere regels te stellen omtrent de vermelding van vervoerders, handelaars en bemiddelaars op de lijst, bedoeld in het eerste lid. Deze regels moeten in ieder geval criteria bevatten voor vermelding op de lijst en voor beëindiging daarvan. Tot slot bevat artikel 10.55 lid 5 Wm nog een registratieplicht voor de vervoerder, handelaar of bemiddelaar als bedoeld in artikel 10.55 lid 1 Wm. Hij moet met betrekking tot de activiteiten, bedoeld in het eerste lid, de naam en het adres registreren van degene van wie de afvalstoffen afkomstig zijn en van degene aan wie de afvalstoffen worden afgegeven. Tevens moet hij de gebruikelijke benaming en de hoeveelheid van de afvalstoffen registreren. Artikel 10.55 Wm is vergelijkbaar met artikel 10.45, dat ziet op het inzamelen van afval zonder vergunning of vermelding op een lijst met inzamelaars. In tegenstelling tot wat het geval is bij het inzamelen, biedt de wet hier evenwel geen mogelijkheden voor het voorschrijven van een vergunning. In de Regeling inzamelaars, vervoerders, handelaars en bemiddelaars worden criteria gegeven voor de vermelding op de lijst en voor de beëindiging hiervan.

Voor de omzetting van de Kaderrichtlijn afvalstoffen is tevens de Regeling Europese afvalstoffenlijst van belang. Deze komt hierna aan de orde, bij de bespreking van de omzetting van richtlijn inzake gevaarlijke afvalstoffen.

Ten aanzien van de Wm-vergunningverlening voor een groot aantal afvalverwerkende activiteiten berust de bevoegdheid bij GS. Dit vloeit voort uit de Wm en het Ivb. De provincies zijn niet bevoegd ten aanzien van de vergunningverlening voor de inzameling van afvalstoffen en mobiele puinbrekers. De bevoegdheid tot het verlenen van een vergunning voor het inzamelen van bedrijfsafvalstoffen of gevaarlijke afvalstoffen is voorbehouden aan de Minister van VROM (art. 10.48 Wm; zie ook het Besluit inzamelen afvalstoffen). Voor mobiele puinbrekers is een speciale amvb tot stand gebracht, het Besluit mobiel breken bouw- en sloopafval. Deze amvb is van toepassing op het bewerken van bouw- en sloopafval met een mobiele puinbreker buiten een inrichting, en binnen een inrichting, als dat niet is een inrichting waarbinnen het ingevolge de Wm-vergunning is toegestaan om met een mobiele puinbreker bouw- en sloopafval te bewerken dat van buiten de inrichting afkomstig is. Zie artikel 2 lid 1. Het bewerken van bouw- en sloopafval met een mobiele puinbreker moet geschieden in overeenstemming met de voorschriften die zijn opgenomen in de bijlage bij het besluit. Het is verboden om met een mobiele puinbreker bouw- en sloopafval te bewerken dat afkomstig is van buiten de locatie of de inrichting waar de mobiele puinbreker in werking is. Zie artikel 3 van het besluit. De amvb verplicht degene die voornemens is om met een mobiele puinbreker bouw- en sloopafval te bewerken, B en W daarvan schriftelijk in kennis te stellen (art. 4 lid 1).

Wat betreft de handhaving geldt deels hetzelfde als is opgemerkt bij de behandeling van de IPPC-activiteiten. Dit betekent dat de handhavingsbevoegdheid in beginsel berust bij het gezag dat ook tot Wm-vergunningverlening bevoegd is of dat het orgaan is waarbij de melding bedoeld in artikel 8.41 Wm moet worden gedaan. Met name ten aanzien van hoofdstuk 10 Wm bevat de wet echter een aantal afwijkende bepalingen. Om te beginnen bepaalt artikel 18.2a Wm dat 'Onze betrokken Minister', GS, B en W en de waterkwaliteitsbeheerder (veelal het waterschapsbestuur) tot taak hebben zorg

te dragen voor de handhaving van (onder meer) artikel 10.1. Artikel 10.1 Wm bevat een aantal algemene verplichtingen en verboden betreffende handelingen (zoals inzamelen, bewaren, nuttig toepassen, verwijderen, vervoeren of verhandelen) met afvalstoffen, waaronder de verplichting voor een ieder die handelingen met betrekking tot afvalstoffen verricht of nalaat en die weet of redelijkerwijs had kunnen weten dat daardoor nadelige gevolgen voor het milieu ontstaan of kunnen ontstaan, om alle maatregelen te nemen of na te laten die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevergd, teneinde die gevolgen zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken. Deze zorgplicht geldt in beginsel ook voor beroepsmatig handelen. Voorts bepaalt het artikel dat GS, B en W en de waterkwaliteitsbeheerder tot taak hebben zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving van het bepaalde bij of krachtens de artikelen 10.2 en 10.54. Artikel 10.2 Wm verbiedt het zich van afvalstoffen te ontdoen door deze – al dan niet in verpakking – buiten een inrichting te storten, anderszins op of in de bodem te brengen of te verbranden en bepaalt tevens dat bij of krachtens amvb voor daarbij aangegeven categorieën van gevallen vrijstelling worden verleend van dit verbod.

Ingevolge artikel 18.2b Wm heeft de Minister van VROM tot taak zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving van de bij of krachtens hoofdstuk 10 gestelde verplichtingen, voorzover zij betrekking hebben op a. preventie en nuttige toepassing als bedoeld in titel 10.3, b. overbrengen van afvalstoffen als bedoeld in titel 10.7, c. het inzamelen van bedrijfsafvalstoffen of gevaarlijke afvalstoffen als bedoeld in artikel 10.45, en d. verhandelen, bemiddelen of vervoeren als bedoeld in artikel 10.55.

Artikel 18.2c Wm bepaalt dat GS tot taak hebben zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving van de bij of krachtens hoofdstuk 10 gestelde verplichtingen, voorzover zij betrekking hebben op het aanwezig hebben van een begeleidingsbrief bij het vervoer van bedrijfsafvalstoffen of gevaarlijke afvalstoffen als bedoeld in artikel 10.44.

Ingevolge artikel 18.2d Wm hebben B en W tot taak zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving van de verplichtingen, gesteld bij of krachtens a. de afvalstoffenverordening, of b. bij of krachtens artikel 10.29 (dat bepaalt dat bij amvb regels kunnen worden gesteld met betrekking tot de inzameling van huishoudelijke afvalstoffen). Daarnaast hebben B en W tot taak zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving buiten een inrichting van de bij of krachtens hoofdstuk 10 gestelde verplichtingen, voorzover zij betrekking hebben op a. het zich ontdoen van afvalwater als bedoeld in de artikelen 10.30 en 10.32, b. het zich ontdoen van bedrijfsafvalstoffen of gevaarlijke afvalstoffen als bedoeld in artikel 10.37, c. het zich ontdoen van bedrijfsafvalstoffen of gevaarlijke afvalstoffen als bedoeld in artikel 10.51, en d. het beheer van bedrijfsafvalstoffen als bedoeld in artikel 10.52 Wm. Het laatste betekent dat B en W ook het bevoegd gezag zijn ten aanzien van de handhaving van het Besluit mobiel breken bouw- en sloopafval.

Tevens bepaalt de Wm dat indien een belanghebbende een verzoek om handhaving doet en dit verzoek betrekking heeft op artikel 10.1, 10.2 of 10.54 Wm (dat bepaalt dat het verboden is gevaarlijke afvalstoffen buiten een inrichting nuttig toe te passen of te verwijderen; het verbod geldt niet voor handelingen die aan degene die gevaarlijke afvalstoffen inzamelt, uitdrukkelijk zijn toegestaan krachtens de artikelen 10.47 of 10.48) het bestuursorgaan waarbij het verzoek is ingediend (en dat evenzeer tot handhaving ter zake bevoegd moet zijn, zie art. 18.14 Wm), een beschikking op het verzoek. Dit is anders indien een ander bestuursorgaan dat eveneens bevoegd is tot handhaving, schriftelijk heeft verklaard het verzoek in behandeling te willen nemen, en het bestuursorgaan waarbij het verzoek tot toepassing van bestuursdwang is inge-

diend, daarop het verzoek binnen twee weken na de datum waarop het is ontvangen, heeft doorgezonden aan dat andere bestuursorgaan.

## 2.2 De richtlijn met betrekking tot gevaarlijke afvalstoffen (91/689/EEG)

### 2.2.1 Schets van de richtlijn

De Kaderrichtlijn afvalstoffen (75/442/EEG) bevat het algemene kader voor het beheer van zowel huishoudelijke als gevaarlijke afvalstoffen. De onderhavige richtlijn is vastgesteld ter uitvoering van artikel 2 lid 2 van de Kaderrichtlijn en introduceert strengere eisen voor handelingen met gevaarlijke afvalstoffen. Zij heeft tot doel de wetgevingen van de lidstaten inzake het gecontroleerde beheer van gevaarlijke afvalstoffen onderling aan te passen. De bepalingen van de richtlijn gelden niet voor gevaarlijk huishoudelijk afval (zie art. 1 lid 5).

Voor 'afvalstoffen' en de andere in de richtlijn gebruikte termen gelden de definities van de Kaderrichtlijn. Onder 'gevaarlijke afvalstoffen' verstaat de richtlijn 'alle afvalstoffen die voorkomen op een lijst die overeenkomstig de procedure van artikel 18 van richtlijn 75/442/EEG en op basis van de bijlagen I en II van deze richtlijn uiterlijk zes maanden vóór de datum van inwerkingtreding van deze richtlijn is opgesteld' (dit is de Europese afvalstoffenlijst, of Eural). Deze afvalstoffen moeten een of meer van de in bijlage III vermelde eigenschappen bezitten. In de lijst worden de oorsprong en de samenstelling van de afvalstoffen en in voorkomend geval de concentratiegrenswaarden in aanmerking genomen. De lijst wordt op gezette tijden aan een hernieuwd onderzoek onderworpen en zo nodig volgens dezelfde procedure herzien. Voorts verstaat de richtlijn onder 'gevaarlijke afvalstoffen' 'alle andere afvalstoffen die naar het oordeel van een lidstaat een of meer van de in bijlage III vermelde eigenschappen bezitten'. Dergelijke gevallen moeten worden bekendgemaakt aan de Commissie en overeenkomstig de procedure van artikel 18 van richtlijn 75/442/EEG, met het oog op aanpassing van de lijst, aan een hernieuwd onderzoek worden onderworpen. Zie voor een en ander artikel 1 lid 3 en 4.

Op grond van artikel 2 moeten de lidstaten de nodige maatregelen nemen om te eisen dat op elke plaats waar gevaarlijke afvalstoffen worden gestort, deze afvalstoffen worden geregistreerd en geïdentificeerd. Voorts moeten de lidstaten de nodige maatregelen nemen om te eisen dat bedrijven en ondernemingen die gevaarlijke afvalstoffen verwijderen, nuttig toepassen, inzamelen of vervoeren, de verschillende categorieën gevaarlijke afvalstoffen van elkaar gescheiden houden en gevaarlijke afvalstoffen gescheiden houden van niet-gevaarlijke afvalstoffen. Menging is alleen toegestaan indien aan bepaalde voorschriften wordt voldaan. Indien reeds vermenging heeft plaatsgevonden, moet in bepaalde gevallen een scheidingsbehandeling plaatsvinden.

De ontheffing van de vergunning die is vereist ingevolge de Kaderrichtlijn afvalstoffen voor bedrijven of ondernemingen die hun afvalstoffen in eigen beheer verwijderen, is niet van toepassing als het gaat om gevaarlijke afvalstoffen. Lidstaten kunnen echter bedrijven of ondernemingen die gevaarlijke afvalstoffen nuttig toepassen vrijstellen van de vergunningsplicht, indien zij algemene voorschriften voor elke soort en hoeveelheid afvalstoffen uitvaardigen en specifieke voorwaarden voor nuttige toepassing en bovendien aan de algemene verplichting tot bevordering van de veiligheid uit de Kaderrichtlijn is voldaan. Dergelijke algemene voorschriften dienen uiterlijk drie maanden voordat zij van kracht worden aan de Commissie ter goedkeuring te worden voorgelegd. Bedrijven of ondernemingen die gevaarlijke afvalstoffen nuttig toepassen, moeten bij de bevoegde autoriteiten worden geregistreerd. Zie artikel 3.

De bevoegde instanties moeten de producenten van gevaarlijk afval periodiek controleren. Bij controle van handelingen ter inzameling of ter overbrenging dient vooral aandacht te worden besteed aan de herkomst en de bestemming van de gevaarlijke afvalstoffen. Bewijsstukken omtrent het beheer van de afvalstoffen moeten op verzoek van de bevoegde instanties of van een voorgaande houder worden overlegd. Verder moeten de lidstaten ervoor zorgen dat afvalstoffen bij inzameling, vervoer en tijdelijke opslag deugdelijk zijn verpakt en overeenkomstig de geldende internationale en communautaire normen zijn gekenmerkt. Als gevaarlijke afvalstoffen worden vervoerd, moeten zij vergezeld gaan van een identificatieformulier waarin de gegevens vermeld staan die in de EVOA worden gespecificeerd. Zie de artikelen 4 en 5 van de richtlijn.

### 2.2.2 Nationaal regelgeving

De Europese lijst van gevaarlijke afvalstoffen geeft aan welke afvalstoffen in ieder geval moeten worden aangewezen als gevaarlijke afvalstoffen. Na de invoering van de Europese afvalstoffenlijst (Eural) geschiedt de aanwijzing van gevaarlijke afvalstoffen (die voorheen plaatsvond in het Besluit aanwijzing gevaarlijke afvalstoffen (Baga), een amvb), bij ministeriële regeling. Dit is de Regeling Europese afvalstoffenlijst. De regeling geeft aan dat de afvalstoffen bedoeld in artikel 1.1 lid 6 Wm worden aangewezen door Eural. De regeling is van toepassing op alle afvalstoffen en niet alleen op gevaarlijke afvalstoffen. Met de regeling zijn de Europese beschikkingen met betrekking tot de Eural en daarmee de Europese definitie van 'gevaarlijke afvalstoffen' volledig omgezet in Nederlands recht.

Andere verplichtingen die voortvloeien uit de richtlijn, zoals registratie, mengverbod en vergunningseisen zijn in Nederland geïmplementeerd in het eerder besproken hoofdstuk 10 Wm (zie paragraaf 2.1.2) en in uitvoeringsbesluiten. Volgens artikel 2 lid 1 van de richtlijn moeten op elke plaats waar gevaarlijke afvalstoffen worden gestort, deze afvalstoffen worden geregistreerd en geïdentificeerd. Op grond van artikel 10.40 Wm moeten partijen die afval ontvangen, inclusief stortingslocaties, de ontvangst aan het bevoegde gezag melden. Deze melding wordt geregistreerd.

Het scheiden, gescheiden houden en gescheiden afgeven van bedrijfsafvalstoffen of gevaarlijke afvalstoffen kan bij amvb worden opgelegd (art. 10.51 Wm). Het verbod om gevaarlijke afvalstoffen te vermengen met andere gevaarlijke afvalstoffen of met niet-gevaarlijke afvalstoffen (art. 2 lid 2 t/m 4 Richtlijn) is in Nederland uitgewerkt in de Regeling scheiden en gescheiden houden van gevaarlijke afvalstoffen. Volgens artikel 3 lid 2 van de richtlijn kan een lidstaat bedrijven en ondernemingen die gevaarlijke afvalstoffen nuttig toepassen onder bepaalde omstandigheden vrijstellen van de vergunningsplicht. Van deze mogelijkheid heeft Nederland vooralsnog geen gebruik gemaakt.

Volgens artikel 4 lid 2 moet door verschillende partijen in de afvalverwerkingsketen een register worden bijgehouden met informatie over gevaarlijke afvalstoffen. Dit vereiste komt deels overeen met de registratieverplichting uit de Kaderrichtlijn afvalstoffen. In Nederland is de registratieverplichting geregeld in artikel 8.14 van de Wet milieubeheer. Op grond van dit artikel moet in de Wm-vergunning voor een inrichting waarin afvalstoffen nuttig worden toegepast of verwijderd een in art. 8.14 Wm omschreven registratieverplichting worden opgenomen.

Volgens artikel 5 lid 1 van de richtlijn moeten gevaarlijke afvalstoffen bij inzameling, vervoer en tijdelijke opslag deugdelijk zijn verpakt en overeenkomstig de geldende



internationale en communautaire normen zijn gekenmerkt. In Nederland zijn voor het vervoer van gevaarlijke stoffen, waaronder een groot aantal gevaarlijke afvalstoffen, regels gesteld op grond van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen. Voor de gevaarlijke afvalstoffen die niet vallen onder de gevaarlijke stoffen maken de regels voor het vervoer deel uit van de wetgeving inzake het vervoer over de weg (zie daarover hierna, paragraaf 8a) Voor de opslag van gevaarlijke afvalstoffen is een Wm-vergunning vereist, waarin regels worden gesteld met betrekking tot de veiligheid (voorkomen van brand en explosie) op grond van richtlijnen van de Commissie Preventie van Rampen (CPR), maar ook voor het voorkomen van lekken naar de bodem en het grondwater.

Ten aanzien van de handhaving geldt grotendeels hetzelfde als wat is opgemerkt bij de behandeling van de Kaderrichtlijn afvalstoffen. Dit betekent dat de handhavingsbevoegdheid in beginsel berust bij het gezag dat ook tot Wm-vergunningverlening bevoegd is of dat het orgaan is waarbij de melding bedoeld in artikel 8.41 Wm moet worden gedaan (zie art. 18.2 Wm). Dit is veelal het college van GS. Ten aanzien van de inzameling van gevaarlijke afvalstoffen is echter in de meeste gevallen de Minister van VROM het bevoegde gezag (zie met name de art. 10.45 e.v. Wm). Met het ontvangen van meldingen en het bijhouden van een lijst van inzamelaars van gevaarlijke afvalstoffen is een door de Minister van VROM aangewezen instantie belast. Deze instantie is de Stichting Landelijk Meldpunt Afvalstoffen, die de uitvoering heeft uitbesteed aan SenterNovem. Hierbij is wel van belang dat een vermelding op de lijst van inzamelaars (die het recht geeft bepaalde categorieën gevaarlijke afvalstoffen in te zamelen zonder vergunning) op aanwijzing van de Minister moet worden beëindigd (zie art. 10.45 lid 4 Wm).

Wat betreft de handhaving van de regelgeving van gevaarlijke afvalstoffen dient hier voorts met name nog te worden gewezen op artikel 18.2a Wm, op grond waarvan GS, B en W en de waterkwaliteitsbeheerder tot taak hebben zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving van het bepaalde bij of krachtens artikel 10.54. Ingevolge artikel 10.54 Wm is verboden gevaarlijke afvalstoffen buiten een inrichting nuttig toe te passen of te verwijderen. Dit verbod geldt niet voor handelingen die aan degene die gevaarlijke afvalstoffen inzamelt, uitdrukkelijk zijn toegestaan krachtens de artikelen 10.47 of 10.48.

Tevens is hier artikel 18.2b Wm van belang, dat bepaalt dat de Minister van VROM tot taak heeft zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving van de bij of krachtens hoofdstuk 10 gestelde verplichtingen, voorzover zij betrekking hebben op a. preventie en nuttige toepassing als bedoeld in titel 10.3, b. overbrengen van afvalstoffen als bedoeld in titel 10.7, c. het inzamelen van bedrijfsafvalstoffen of gevaarlijke afvalstoffen als bedoeld in artikel 10.45, en d. verhandelen, bemiddelen of vervoeren als bedoeld in artikel 10.55. Artikel 18.2c Wm bepaalt dat GS tot taak hebben zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving van de bij of krachtens hoofdstuk 10 gestelde verplichtingen, voorzover zij betrekking hebben op het aanwezig hebben van een begeleidingsbrief bij het vervoer van bedrijfsafvalstoffen of gevaarlijke afvalstoffen als bedoeld in artikel 10.44.

Ingevolge artikel 18.2d Wm hebben B en W tot taak zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving buiten een inrichting van de bij of krachtens hoofdstuk 10 gestelde verplichtingen, voorzover zij betrekking hebben op (onder meer) het zich ontdoen van bedrijfsafvalstoffen of gevaarlijke afvalstoffen als bedoeld in artikel 10.37 en het zich ontdoen van bedrijfsafvalstoffen of gevaarlijke afvalstoffen als bedoeld in artikel 10.51 Wm.

Tevens bepaalt de Wm dat indien een belanghebbende een verzoek om handhaving doet en dit verzoek betrekking heeft op artikel 10.1, 10.2 of 10.54 Wm (dat bepaalt dat het verboden is gevaarlijke afvalstoffen buiten een inrichting nuttig toe te passen of te verwijderen; het verbod geldt niet voor handelingen die aan degene die gevaarlijke afvalstoffen inzamelt, uitdrukkelijk zijn toegestaan krachtens de artikelen 10.47 of 10.48), het bestuursorgaan waarbij het verzoek is ingediend (en dat evenzeer tot handhaving ter zake bevoegd moet zijn, zie art. 18.14 Wm), een beschikking op het verzoek geeft. Dit is anders indien een ander bestuursorgaan dat eveneens bevoegd is tot handhaving, schriftelijk heeft verklaard het verzoek in behandeling te willen nemen, en het bestuursorgaan waarbij het verzoek tot toepassing van bestuursdwang is ingediend, daarop het verzoek binnen twee weken na de datum waarop het is ontvangen, heeft doorgezonden aan dat andere bestuursorgaan. Zie artikel 18.14a Wm.

## 2.3 De richtlijn betreffende het storten van afvalstoffen (1999/76/EG)

### 2.3.1 Schets van de richtlijn

De richtlijn heeft tot doel te voorzien in maatregelen, procedures en richtsnoeren om negatieve gevolgen van het storten van afvalstoffen voor het milieu, alsmede risico's voor de volksgezondheid, te voorkomen of zoveel mogelijk te verminderen (art. 1 lid 1). De richtlijn omschrijft het begrip 'afvalstoffen' als 'alle stoffen en voorwerpen die vallen onder richtlijn 75/442/EEG'. 'Gevaarlijke afvalstoffen' zijn 'afvalstoffen die vallen onder artikel 1, lid 4, van Richtlijn 91/689/EEG van de Raad van 12 december 1991 betreffende gevaarlijke afvalstoffen'. De afvalstoffen die niet onder deze laatste omschrijving vallen, worden aangemerkt als ongevaarlijke afvalstoffen. Zie voor een en ander art. 2, onder a, b en d.

Het begrip 'stortplaats' is gedefinieerd als 'een afvalverwijderingsterrein voor het storten van afvalstoffen op of in de bodem (d.w.z. onder de grond), met inbegrip van interne afvalstortplaatsen (d.w.z. stortplaatsen waar een afvalproducent zijn eigen afval op de plaats van de productie verwijdert), en een terrein dat permanent (d.w.z. meer dan een jaar lang) wordt gebruikt voor de tijdelijke opslag van afval, maar met uitsluiting van voorzieningen waar afvalstoffen worden uitgeladen ter voorbereiding van verder transport voor terugwinning, behandeling of verwijdering elders, en van opslag van afval voorafgaand aan terugwinning of behandeling voor een periode van in de regel minder dan drie jaar, of van opslag van afvalstoffen voorafgaand aan verwijdering, voor een periode van minder dan een jaar. Zie artikel 2 onder g.

De richtlijn voor dat alleen behandelde (in de zin van de richtlijn, zie art. 2 onder h) afvalstoffen mogen worden gestort. Deze eis geldt niet voor inerte afvalstoffen waarvan de behandeling niet technisch realiseerbaar is en ook niet als de behandeling niet leidt tot een vermindering van de hoeveelheid afvalstoffen of de gevaren voor gezondheid of milieu. Zie art. 6 onder a.

De lidstaten moeten zorgen dat alle kosten voor inrichting, exploitatie, sluiting en nazorg (gedurende ten minste 30 jaar) van de stortplaats worden gedekt door de storttarieven. Zie artikel 10.

De richtlijn bevat procedures voor de aanvaarding van afvalstoffen op een stortplaats (art. 11 en bijlage II), voor controle en toezicht in de exploitatiefase (art. 12) en voor de sluitings- en nazorgfase (art. 13). Bijlage II bevat criteria en procedures voor de aanvaarding van afvalstoffen. Bijlage III geeft nadere specificaties van de controle- en toezichtprocedures in de exploitatie- en nazorgfase.

De verspreiding op de bodem van slib en soortgelijke stoffen voor bemesting en grondverbetering, het gebruik van inerte afvalstoffen die bruikbaar zijn voor terreinophoging en -verbetering en aanvaarding of voor bouwdoeleinden, op stortplaatsen, het storten van ongevaarlijke baggerspecie langs kleine waterwegen of in oppervlaktewater en het storten van onverontreinigde grond of ongevaarlijke inerte afvalstoffen afkomstig uit mineralenwinning of steengroeven, zijn op grond van artikel 3 uitgesloten van het toepassingsbereik van de richtlijn. Lidstaten kunnen bovendien andere ongevaarlijke afvalstoffen die uit deze activiteiten afkomstig zijn vrijstellen van sommige bepalingen van de richtlijn. Verder kunnen lidstaten vrijstelling van sommige richtlijnbeoordelingen geven voor kleine stortplaatsen voor ongevaarlijke of inerte afvalstoffen op eilanden en in afgelegen woongebieden. Ook voor diepe ondergrondse opslag (bijvoorbeeld in zoutmijnen) is vrijstelling van enkele bepalingen mogelijk.

### 2.3.2 Nationale regelgeving

Vergunningen voor stortplaatsen vallen onder het regime van hoofdstuk 8 Wm en onder het Ivb. Indien het gaat om vergunning voor een inrichting, behorende tot een bij amvb aangewezen categorie, waar afvalstoffen nuttig worden toegepast of worden verwijderd, kan zij pas worden afgegeven nadat de Minister van VROM een verklaring van geen bedenkingen (vvgb) heeft afgegeven (art. 8.36a Wm). Bij de verklaring kan worden bepaald dat er voorschriften aan de vergunning moeten worden verbonden (art. 8.36b Wm). Thans wijst het Ivb alleen nog de inrichtingen voor de verwijdering, waaronder storten, als vvgb-plichtig aan.

In het Stortbesluit bodembescherming (dat primair is gebaseerd op de Wm, maar gedeeltelijk ook op de Wet bodembescherming) staan de (vooral technische) voorschriften die het bevoegde gezag aan de vergunning van een stortplaats moet verbinden. De Uitvoeringsregeling stortbesluit bodembescherming bevat nadere voorschriften. Voor baggerspecie zijn bijzondere regels neergelegd in de Regeling stortplaatsen voor baggerspecie op land. Deze regeling bevat een aantal voorschriften die in de Wm-vergunning moeten worden opgenomen.

Het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen (Bssa) bevat een stortverbod voor diverse categorieën afvalstoffen. Daarnaast geeft het Bssa een aantal voorschriften waaraan stortplaatsen moeten voldoen.

De 'nazorg' van gesloten stortplaatsen (inclusief de financiering daarvan) is geregeld in de artikelen 8.47 tot en met 8.51 en de artikelen 15.42 tot en met 15.49 Wm, in de Wet bodembescherming, in het Stortbesluit bodembescherming en in het Ivb.

Tot slot kan worden gewezen op het Besluit vrijstellingen stortverbod buiten inrichtingen en op provinciale milieuverordeningen. Het genoemde besluit, gebaseerd op de Wm, bevat een aantal geclausuleerde vrijstellingen van het verbod van artikel 10.2 Wm, dat bepaalt dat het verboden is zich van afvalstoffen te ontdoen door deze – al dan niet in verpakking – buiten een inrichting te storten, anderszins op of in de bodem te brengen of te verbranden. In de provinciale milieuverordeningen zijn ook regels betreffende stortplaatsen zijn opgenomen. De inhoud van deze verordeningen wordt mede bepaald door hogere voorschriften.

Ten aanzien van de handhaving van de regels betreffende het storten van afval geldt (voorzover hier van belang) hetzelfde als wat is opgemerkt bij de behandeling van de Kaderrichtlijn afvalstoffen en de Richtlijn betreffende gevaarlijke afvalstoffen.

### 2.4 De richtlijn betreffende de verbranding van afval (2000/76/EG)

### 2.4.1 Schets van de richtlijn

Blijkens artikel 1 van de richtlijn heeft deze ten doel de negatieve milieueffecten van de verbranding en meeverbranding van afval, in het bijzonder de verontreiniging door emissies in lucht, bodem, oppervlaktewater en grondwater, alsmede de daaruit voortvloeiende risico's voor de menselijke gezondheid, te voorkomen of, zover als haalbaar is te beperken. Dit doel moet worden bereikt door voor verbrandings- en meeverbrandingsinstallaties voor afvalstoffen in de Gemeenschap strenge exploitatievoorwaarden, technische voorschriften en emissiegrenswaarden vast te stellen en tevens aan de voorschriften van richtlijn 75/442/EEG te voldoen.

Het gaat hierbij om diverse soorten afval, waaronder huishoudelijk en gevaarlijk afval. De richtlijn heeft ook betrekking op de lozing van afvalwater van rookgasreiniging. De richtlijn heeft betrekking op verbrandings- en meeverbrandingsinstallaties. Een aantal installaties is van het toepassingsgebied van de richtlijn uitgezonderd. Het betreft installaties waar uitsluitend bepaalde afvalstoffen worden verwerkt, zoals plantaardig afval van land- en bosbouw en plantaardig afval van de levensmiddelenindustrie, indien de opgewekte warmte wordt teruggewonnen. Daarnaast zijn experimentele installaties voor onderzoek, ontwikkeling en beproeving ter verbetering van het verbrandingsproces waar per jaar minder dan 50 ton afval wordt verwerkt van toepassing van de richtlijn uitgesloten. Zie art. 2 lid 1 en 2 van de richtlijn.

De richtlijn definieert 'afval' als 'vast of vloeibaar afval als omschreven in artikel 1 onder a Richtlijn 75/442/EEG (de Kaderrichtlijn). Het begrip 'gevaarlijke afvalstoffen' is omschreven als 'vaste of vloeibare afvalstoffen als omschreven in artikel 1 lid 4 van Richtlijn 91/689/EEG (...) betreffende gevaarlijke afvalstoffen'. De richtlijn heeft betrekking op alle soorten niet-gevaarlijk afval, inclusief zuiveringsslib, ziekenhuisafval en autobanden, alsmede op gevaarlijke afvalstoffen, inclusief bepaalde soorten afgewerkte olie, oplosmiddelen en ziekenhuisafval. Op een aantal categorieën gevaarlijke afvalstoffen zijn de bijzondere voorschriften voor gevaarlijk afval van de onderhavige richtlijn evenwel niet van toepassing, mits zij voldoen aan bepaalde criteria. 'Verbrandingsinstallatie' is ingevolge de richtlijn 'een vaste of mobiele technische eenheid en inrichting die specifiek bestemd is voor de thermische behandeling van afval, al dan niet met terugwinning van de geproduceerde verbrandingswarmte. Een meeverbrandingsinstallatie is ingevolge de richtlijn 'een vaste of mobiele installatie die in hoofdzaak bestemd is voor de opwekking van energie of de fabricage van materiële producten waarin afval als normale of aanvullende brandstof wordt gebruikt, of waarin afval thermisch wordt behandeld voor verwijdering. Indien meeverbranding zodanig plaatsvindt dat de installatie niet in hoofdzaak voor de opwekking van energie of de fabricage van materiële producten maar wel voor thermische behandeling van afval bestemd is, wordt de installatie beschouwd als een verbrandingsinstallatie [als hiervoor omschreven]'. Zie voor deze definities artikel 3 van de richtlijn.

Ingevolge artikel 4 van de richtlijn mag, 'onverminderd artikel 11 van Richtlijn 75/442/EEG, of artikel 3 van Richtlijn 91/689/EEG', geen enkele verbrandings- of meeverbrandingsinstallatie geëxploiteerd worden zonder een vergunning voor het verrichten van dergelijke activiteiten.

### 2.4.2 Nationale regelgeving

Ter uitvoering van richtlijn 2000/76/EG is het Besluit verbranden afvalstoffen (Bva) tot stand gebracht. Bij de inwerkingtreding hiervan zijn het Besluit luchtemissies af-

valverbranding en de Regeling verbranden gevaarlijke afvalstoffen ingetrokken (zie art. 17 Bva). Het Bva bevat definities van de begrippen ‘afvalverbrandingsinstallatie’ en ‘meeverbrandingsinstallatie’, die overeenkomen met de definities van de richtlijn. Tevens bevat het besluit een aantal algemene regels ten aanzien van inrichtingen (waaronder een algemeen verbod om buiten een inrichting een verbrandingsinstallatie in werking te hebben) en een aantal voorschriften met betrekking tot hetgeen in de benodigde Wm-vergunning moet worden geregeld. Wellicht ten overvloede zij opgemerkt dat de bevoegdheid tot Wm-vergunningverlening voor verbrandingsinstallaties is geregeld in de Wm, in combinatie met het Ivb. De richtlijneisen met betrekking tot het afvalwater van rookgasreiniging zijn omgezet in de Regeling lozingen afvalwater van rookgasreiniging, die deels op de Wm en deels op de Wvo is gebaseerd. Deze regeling verplicht de waterkwaliteitsbeheerder tot het opnemen van bepaalde voorschriften in de benodigde vergunning en bevat daarnaast een aantal voorschriften die zijn gericht tot de vergunninghouder.

Wat betreft de handhaving van de regels betreffende het verbranden van afvalstoffen kan ook hier worden verwezen naar hetgeen over de handhaving is opgemerkt bij de behandeling van de Kaderrichtlijn afvalstoffen. Ten aanzien van de handhaving van de Regeling lozingen afvalwater van rookgasreiniging is daarnaast van belang hoe de handhaving van de Wvo is geregeld. Zie hiervoor paragraaf 3.2.

### 3. De richtlijn betreffende de verontreiniging veroorzaakt door bepaalde gevaarlijke stoffen die in het aquatisch milieu worden geloosd (76/464/EEG)

Ten derde geldt een risico-aansprakelijkheid voor ‘lozingen op landoppervlaktewateren die overeenkomstig Richtlijn 76/464/EEG (...) betreffende de verontreiniging veroorzaakt door bepaalde gevaarlijke stoffen die in het aquatisch milieu van de Gemeenschap worden geloosd, aan een voorafgaande vergunning zijn onderworpen’.

#### 3.1 Schets van de richtlijn

Richtlijn 76/464/EEG heeft als doel het aquatisch milieu in de Gemeenschap te beschermen tegen verontreiniging door bepaalde gevaarlijke stoffen. Deze bescherming moet worden gerealiseerd door een emissie-aanpak voor lozingen van bepaalde verontreinigende stoffen, gecombineerd met een immissie-aanpak op basis van vastgestelde kwaliteitseisen. Onder het aquatisch milieu verstaat de richtlijn zowel oppervlaktewateren in het binnenland, territoriale zeewateren, kustwateren en grondwateren. Grondwateren vielen onder de werking van richtlijn 76/464/EEG tot de Grondwaterrichtlijn in 1980 van kracht werd. Daarmee is artikel 4 van richtlijn 76/464/EEG niet langer van toepassing.

Blijkens artikel 1 verstaat de richtlijn onder ‘oppervlaktewateren’ ‘alle stilstaande of stromende, zoete oppervlaktewateren die zich op het grondgebied van een lidstaat bevinden’. Kustwateren zijn wateren die zijn gelegen aan de landzijde van de basislijn welke dient om de breedte van de territoriale zee te meten en die zich in het geval van waterlopen uitstrekken tot aan de zoetwatergrens. De zoetwatergrens is de plaats in een waterloop waar bij laag water en in een periode met een gering zoetwaterdebiet, het zoutwatergehalte merkbaar stijgt ten gevolge van de aanwezigheid van zeewater. Een lozing is ‘iedere handeling waarbij de in lijst I of lijst II van de bijlage genoemde stoffen in de in lid 1 bedoelde wateren wordt gebracht, met uitzondering van lozingen

van baggerspecie, bedrijfsmatige lozingen vanaf schepen in territoriale zeewateren en het storten van afvalstoffen vanaf schepen in territoriale zeewateren'. Hieronder vallen zowel directe als indirecte lozingen. De reikwijdte van het begrip lozing is van belang, omdat er voor lozingen wél en voor verontreinigingen vanuit andere bronnen géén vergunning hoeft te worden verleend die voldoet aan de eisen van richtlijn 76/464/EEG.

Richtlijn 76/464/EEG maakt een onderscheid tussen twee soorten stoffen, die op verschillende lijsten in bijlagen bij de richtlijn zijn geplaatst. Voor lozingen van zowel zwarte- als grijze-lijststoffen (lijst-I- respectievelijk lijst-II-stoffen) geldt een verplichte vergunning. Na de inwerkingtreding van de Kaderrichtlijn water is een nieuwe lijst van prioritaire stoffen vastgesteld.

Voor zwarte-lijststoffen bevat de vergunning emissienormen die de door de Raad vastgestelde grenswaarden niet mogen overschrijden. Wanneer uit de vergunningaanvraag blijkt dat niet aan de emissienormen kan worden voldaan, moet de vergunning worden geweigerd. Wanneer de vergunninghouder de emissienormen niet in acht neemt, dient het bevoegd gezag alle maatregelen te nemen om er voor te zorgen dat wel aan de emissienormen wordt voldaan. Zo nodig moet de lozing worden verboden. Lijst II bevat grijze-lijststoffen, en betreft stoffen die een schadelijke werking op het water hebben, maar waarbij die schadelijke werking beperkt kan zijn tot een bepaald gebied en kan afhangen van de kenmerken van de ontvangende wateren en de plaats daarvan. De verontreiniging met grijze-lijststoffen moet worden beperkt (art. 2). Het regime voor zwarte-lijststoffen is uitgewerkt in de artikelen 3, 5 en 6. Het regime voor grijze-lijststoffen is uitgewerkt in artikel 7.

Diverse inrichtingen die waterverontreiniging door gevaarlijke stoffen veroorzaken, zullen met ingang van 2007 onder het regime van de eerder besproken IPPC-richtlijn vallen. De relevante bepalingen van richtlijn 76/464/EEG zullen dan worden ingetrokken. Richtlijn 76/464/EEG heeft ook betrekking op een aantal installaties die niet onder de IPPC-richtlijn vallen en zal daarom ten aanzien van deze installaties van kracht blijven.

### 3.2 Nationale regelgeving

De implementatie van de bepalingen van richtlijn 76/464/EEG moet in verschillende wetten worden gezocht, zoals de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo), de Wet milieubeheer (Wm) en de Wet op de waterhuishouding (Wwh) met de bijbehorende lagere regelgeving.

De Wvo reguleert de bestrijding en voorkoming van verontreiniging van oppervlaktewater, inclusief de territoriale wateren (art. 3 Wvo). Zij bevat geen regels voor lozingen in volle zee. Hiervoor worden regels gesteld op grond van de Wet verontreiniging zeewater (Wvz). Artikel 1 lid 4 Wvo verbiedt de lozingen met behulp een werk vanaf of over het grondgebied van Nederland in het water van de volle zee. De Minister van Verkeer en Waterstaat is bevoegd gezag voor de vergunningverlening.

De reikwijdte van de Wvo ziet dus met name op oppervlaktewater, maar definieert dit begrip niet. In de jurisprudentie wordt het begrip 'oppervlaktewater' zoals de Wvo dat kent, ruim uitgelegd, zodat in ieder geval de oppervlaktewateren uit richtlijn 76/464/EEG onder vallen.

Richtlijn 76/464/EEG reguleert verontreinigingen, de Wvo reguleert schadelijke, verontreinigende of afvalstoffen, in welke vorm dan ook (art. 1 lid 1 Wvo). Ook dit wordt in de Wvo niet nader gedefinieerd, maar uit de jurisprudentie blijkt dat hiermee

voldaan kan worden aan de verontreinigingen waar richtlijn 76/464/EEG op ziet. Zo hoeft niet te worden aangetoond dat afvalstoffen die worden geloosd het water daadwerkelijk verontreinigen. Een vergunning is al noodzakelijk wanneer een van de drie situaties zich voordoet. Een verontreinigende of schadelijke stof is elke stof die wanneer zij in het oppervlaktewater wordt gebracht, het zelfreinigend vermogen van het oppervlaktewater aantast, of leidt tot een vermindering van de kwaliteit van het water. Richtlijn 76/464/EEG reguleert lozingen van zwarte- en grijze-lijststoffen. De Wvo kent het begrip lozing niet, maar stelt regels voor het brengen (van schadelijke, verontreinigende of afvalstoffen) in oppervlaktewater. De Wvo is in 1981 gewijzigd om te kunnen voldoen aan de verplichtingen van richtlijn 76/464/EEG, onder meer ten aanzien van het begrip lozing.

De Wvo kent een – gedifferentieerde – vergunningplicht voor lozingen van stoffen. De wet maakt daarbij overigens geen onderscheid naar zwarte- en grijze-lijststoffen. De Wvo maakt het ook mogelijk om een Wvo-vergunning te eisen voor lozingen vanuit bepaalde categorieën van inrichtingen (zie art. 1 lid 2 Wvo, ter uitvoering waarvan de zogenaamde Inrichtingen-amvb is vastgesteld). Het gaat hierbij vooral om inrichtingen van waaruit zwarte-lijststoffen kunnen worden geloosd. Thans is er voor vrijwel alle (directe en indirecte) lozingen een vergunning vereist. Indirecte lozingen vanuit andere inrichtingen (d.w.z. inrichtingen die niet zijn aangewezen in de op art. 1 lid 2 Wvo gebaseerde amvb) worden gereguleerd door middel van de Wm. Dat betekent dat regulering plaatsvindt in de Wm-vergunning of in algemene regels die op de Wm zijn gebaseerd.

Voor de uitvoering van richtlijn 76/464/EEG is ook het Uitvoeringsbesluit artikel 1, derde lid, Wvo van belang, op grond waarvan niet alleen alle vormen van lozingen vergunningplichtig werden, maar het ook mogelijk werd lozingen anders dan met behulp van een werk door middel van een Wvo-vergunning te reguleren. Het Uitvoeringsbesluit bevat voor bepaalde afvalstoffen, verontreinigende of schadelijke stoffen een absoluut lozingsverbod, onverschillig op welke wijze wordt geloosd (zie art. 3 Uitvoeringsbesluit). Ten aanzien van andere afvalstoffen, verontreinigende of gevaarlijke stoffen geldt dat zij op een bepaalde wijze (anders dan met behulp van een werk) in het oppervlaktewater kunnen worden gebracht, mits dat is vergund (zie art. 4 Uitvoeringsbesluit).

Richtlijn 76/464/EEG eist een voorafgaande vergunning en kent niet de mogelijkheid de vergunning te vervangen door algemene regels. Die mogelijkheid kent de Wvo wel. Artikel 2a-e Wvo voorziet erin dat bij amvb regels worden gesteld voor lozingen vanuit bepaalde inrichtingen. Het gaat dan zowel om lozingen met behulp van een werk, als lozingen op andere wijze. Totstandgekomen amvb's zijn het Besluit glastuinbouw, het Lozingenbesluit Wvo vaste objecten, het Bouwstoffenbesluit bodem- en oppervlaktewaterbescherming, het Lozingenbesluit Wvo stedelijk afvalwater, het Lozingenbesluit Wvo huishoudelijk afvalwater, het Lozingenbesluit Wvo bodemsanering en proefbronnering en het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij. Een Lozingenbesluit bedekte teelt is in voorbereiding. Verschillende van deze amvb's zijn overigens inmiddels samengevoegd respectievelijk vervangen (of zullen op korte termijn worden samengevoegd of vervangen) door andere amvb's.

Ten aanzien van de handhaving is in de eerste plaats de bevoegdheidsverdeling zoals de lozingenregelgeving die kent van belang. Ingevolge artikel 29 Wvo heeft het bestuursorgaan dat bevoegd is een Wvo-vergunning krachtens artikel 1 te verlenen, dan wel het orgaan is waaraan een vereiste melding moet worden gedaan, onder meer tot taak zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving van het bij of krachtens deze

wet en van het bij of krachtens titel 12.1 Wm bepaalde met betrekking tot het betrokken brengen van stoffen in oppervlaktewater en de taak om gegevens, die met het oog op de uitoefening van deze van belang zijn, te verzamelen en te registreren. Het Wvo-gezag is in de meeste gevallen het bestuur van het waterschap. Ten aanzien van rijkswateren berust de bevoegdheid in beginsel bij de Minister van V en W. Zie artikel 3 Wvo.

Voorts worden in de Wvo de artikelen 18.3 tot en met 18.16 Wm van toepassing verklaard op de handhaving van het bij of krachtens de Wvo bepaalde (art. 30 Wvo). Deze bepalingen, voorzover hier relevant, zijn reeds besproken in paragraaf 1.2.

Ten aanzien van de handhaving van de Wm-regelgeving verwijzen wij hier eveneens naar paragraaf 1.2.

#### 4. De richtlijn betreffende de bescherming van het grondwater tegen verontreiniging veroorzaakt door de lozing van bepaalde gevaarlijke stoffen (80/68/EEG)

Ook voor lozingen van stoffen in het grondwater die overeenkomstig richtlijn 80/68/EEG betreffende de bescherming van het grondwater tegen verontreiniging veroorzaakt door de lozing van bepaalde gevaarlijke stoffen aan een voorafgaande vergunning zijn onderworpen geldt een risico-aansprakelijkheid.

##### 4.1 Schets van de richtlijn

De Grondwaterrichtlijn heeft als doel het voorkomen van verontreiniging van het grondwater door stoffen die behoren tot de families en groepen van stoffen die worden vermeld in lijst I (zwarte lijst) of II (grijze lijst) van de Bijlage bij de richtlijn, en het zoveel mogelijk beperken of beëindigen van de gevolgen van bestaande verontreiniging (art. 1). (Deze lijsten komen overigens niet volledig overeen met die van richtlijn 76/464/EEG.) De richtlijn heeft betrekking op zowel directe als indirecte lozingen (in de zin van de richtlijn; zie hiervoor art. 1 lid 2 onder b). Zij is niet van toepassing op a. lozingen van huishoudelijk afvalwater van alleenstaande woningen die niet zijn aangesloten op een collectief rioleringsstelsel en gelegen zijn buiten de gebieden die met het oog op de winning van water bestemd voor menselijke consumptie zijn beschermd, b. lozingen ten aanzien waarvan door de bevoegde autoriteit van de betrokken lidstaat wordt geconstateerd, dat zij stoffen van lijst I en II in zulk een geringe hoeveelheid en concentratie bevatten, dat elk gevaar voor een verslechtering van de kwaliteit van het ontvangende grondwater nu of in de toekomst is uitgesloten en c. lozing van radioactieve stoffen. Naast de directe en indirecte lozingen van stoffen heeft de richtlijn ook betrekking op infiltratie.

Artikel 4 van de richtlijn noemt de door de lidstaten met het oog op de lozing van zwarte-lijststoffen te nemen maatregelen. De lidstaten dienen de directe lozing van zwarte-lijststoffen te verbieden. Handelingen waarbij deze stoffen worden verwijderd of met het oog op verwijdering worden gestort en die een indirecte lozing tot gevolg kunnen hebben, moeten aan een voorafgaand onderzoek worden onderworpen. Dit kan ertoe leiden dat deze lozing ofwel wordt verboden, ofwel dat daarvoor een vergunning wordt afgegeven, waarbij alle technische voorzorgsmaatregelen die nodig zijn om die lozing te verhinderen in acht worden genomen. Ter voorkoming van indirecte lozingen van zwarte-lijststoffen die het gevolg zijn van andere dan de hiervoor vermelde handelingen op of in de bodem dienen passende maatregelen te worden getroffen, die de lidstaat noodzakelijk acht.



Ingevolge artikel 5 van de richtlijn moeten ook directe lozingen van grijze-lijst-stoffen en handelingen waarbij deze stoffen worden verwijderd of met het oog op de verwijdering ervan worden gestort, aan een voorafgaand onderzoek worden onderworpen. Voor deze lozingen kan een vergunning worden verleend. Indirecte lozingen van grijze-lijststoffen als gevolg van andere dan de genoemde handelingen moeten door het nemen van passende maatregelen worden beperkt.

#### 4.2 Nationale regelgeving

De verplichtingen op grond van de Grondwaterrichtlijn zijn geïmplementeerd in de Grondwaterwet (Gww) en de Wet bodembescherming (Wbb), en in een aantal daarop gebaseerde uitvoeringsregelingen. Van deze uitvoeringsregelingen is het Lozingenbesluit bodembescherming (Lbb) de belangrijkste. Tevens zijn het Infiltratiebesluit bodembescherming (Ibb), het Bouwstoffenbesluit (Bsb) en het Stortbesluit bodembescherming (Sbb) van belang.

Voor het infiltreren van water in de bodem is op grond van artikel 14 lid 1 Gww een vergunning vereist van GS. Onder infiltreren wordt verstaan: water in de bodem brengen ter aanvulling van het grondwater met het oog op het onttrekken van grondwater (artikel 1 lid 1 Gww). Deze vergunningplicht geldt zowel voor het direct infiltreren in het grondwater (directe lozing) als voor het inleiden van stoffen in de bodem die na doorsijpeling door bodem en ondergrond in het grondwater terecht komen (indirecte lozing). Met betrekking tot de beoordeling van de vergunningaanvraag zijn nadere regels opgenomen in het Ibb (dat hierna aan de orde komt).

De lozing van vloeistoffen in de bodem is geregeld in het Lbb, gebaseerd op de Wbb. Onder lozing wordt volgens artikel 1 Lbb verstaan het definitief in de bodem brengen of doen brengen van vloeistoffen. Het Lbb heeft betrekking op lozing in de bodem van huishoudelijk afvalwater, koelwater en bedrijfsafvalwater. Het toepassingsbereik van het Lbb wordt nader bepaald door de artikelen 1a en 2.

In beginsel zijn B en W het bevoegd gezag, tenzij op grond van respectievelijk artikel 3 lid 2 en artikel 3 lid 3 en 4 Lbb GS of de Minister als bevoegd gezag zijn aangeduid. GS zijn het bevoegde gezag indien het gaat om een lozing in de bodem a. binnen een inrichting die is aangewezen krachtens artikel 1.1 lid 3 of lid 5 Wm en waarvoor krachtens artikel 8.2 lid 2 Wm GS bevoegd gezag zijn voor de vergunningverlening, b. van grondwater dat ter plaatse wordt onttrokken krachtens een vergunning ingevolge artikel 14 Gww of c. die plaatsvindt op een diepte van meer dan tien meter beneden het maaiveld en ten aanzien waarvan niet de Minister ingevolge het vierde lid het bevoegd gezag is.

De Minister van VROM is bevoegd gezag ten aanzien van een lozing in de bodem binnen een inrichting indien hij ingevolge de Wm bevoegd gezag is voor de vergunningverlening op grond van die wet. Indien deze bevoegdheid op grond van de Wm is toegekend aan de minister van Economische Zaken, is hij ook bevoegd tot ontheffingverlening. Tevens is de minister van Economische Zaken bevoegd tot ontheffingverlening in de Mijnwet 1903 of de Mijnwet continentaal plat van toepassing is op een werk of een inrichting.

Het Lbb kent een vierdeling in typen (directe en indirecte) lozingen, te weten beperkte lozingen van huishoudelijk afvalwater, omvangrijke lozingen van huishoudelijk afvalwater, lozingen van koelwater en lozingen van overige vloeistoffen.

Bij beperkte lozingen van huishoudelijk afvalwater wordt een onderscheid gemaakt tussen nieuwe en bestaande lozingen. Bij beide is een lozingsverbod het uitgangspunt (art. 5 lid 1 en art. 11 lid 1). Voor nieuwe lozingen geldt het verbod niet, indien de afstand van de het gebouw waar het afvalwater vrijkomt tot de dichtstbijzijnde riolering meer is dan 40 meter (art. 5 lid 2), mits aan bepaalde eisen wordt voldaan (zie daarvoor de artt. 6-9 Lbb). Voor lozingen anders dan binnen een Wm-vergunningplichtige inrichting kan onder de voorwaarden genoemd in artikel 5 lid 3 Lbb een ontheffing worden verleend. Indien het een Wm-vergunningplichtige inrichting betreft, kan in de vergunning toestemming worden gegeven voor een lozing die aan de in artikel 5a opgenomen voorwaarden voldoet.

Het Lbb voorziet voor bepaalde gevallen in een uitzondering op het lozingsverbod voor bestaande gevallen (artikel 11, tweede tot en met vierde lid). Artikel 11a geeft aan in welke situaties in een Wm-vergunning kan worden afgeweken van het lozingsverbod. De verplichting om te lozen via de in artikel 6 e.v. voorgeschreven voorzieningen geldt met ingang van 1 januari 2005 ook voor bestaande lozingen (artikel 12).

Ook bij omvangrijke lozingen van huishoudelijk afvalwater wordt een onderscheid gemaakt tussen nieuwe en bestaande lozingen. Ook hier is in beide gevallen een lozingsverbod het uitgangspunt (art. 14 lid 1 en artikel 21 lid 1). Voor een nieuwe lozing in de bodem, anders dan binnen een inrichting waarvoor een vergunning als bedoeld in artikel 8.1 Wm is vereist, kan het bevoegd gezag op daartoe strekkende aanvraag een ontheffing verlenen van het verbod, indien is voldaan aan de in artikel 14 lid 2 respectievelijk de in artikel 14 lid 4 genoemde voorwaarden.

Artikel 21 Lbb voorziet voor bepaalde gevallen in een uitzondering op het verbod voor bestaande lozingen in de bodem. Daarbij dient te worden voldaan aan de voorschriften opgenomen in artikel 15 tot en met 19. Voor de gevallen waarin geen uitzondering geldt van het lozingsverbod kan onder de in artikel 21 lid 3 Lbb.

Zowel ten aanzien van koelwater als overige vloeistoffen is evenzeer een lozingsverbod het uitgangspunt (art. 24 lid 1 en art. 25 lid 1). Van dit verbod kan in bepaalde gevallen een ontheffing worden verleend. Deze ontheffing kan worden verleend in die gevallen waarin geen sprake is van een vergunningplichtige inrichting als bedoeld in artikel 8.1 Wm. Is wel sprake van een dergelijke inrichting, dan kan het tot vergunninglening bevoegd gezag bij die vergunning voor bepaalde periodes lozing toestaan (art. 24a lid 2 en art. 25a lid 1). Voor de lozing van overige vloeistoffen geldt dat de ontheffing kan worden verleend indien wordt aangetoond dat een aansluiting op de riolering of andere wijze van afvoer van de vloeistof niet mogelijk is en in de overige vloeistoffen geen stoffen voorkomen als bedoeld in Bijlage III van het Lozingenbesluit (het gaat hierbij om de stoffen die voorkomen op de Bijlagen bij de Grondwaterrichtlijn) of die stoffen daarin voorkomen met een – wat de lijst I-stoffen betreft – zodanig geringe toxiciteit, persistentie en (bio)accumulatie, of – wat betreft de stoffen van lijst II – zodanig geringe schadelijke werking dat ook op lange termijn geen gevaar voor verontreiniging van de bodem bestaat. Op lijst I van Bijlage III zijn de zwarte-lijststoffen en enkele grijze-lijststoffen opgenomen, zoals die zijn vermeld op de Bijlagen I en II bij de Grondwaterrichtlijn. Lijst II van Bijlage III betreft de overige grijze-lijststoffen als vermeld op Bijlage II bij de Grondwaterrichtlijn.

Ook enkele bepalingen van het Bouwstoffenbesluit (Bsb) zijn van belang voor de uitvoering van de Grondwaterrichtlijn. Zo voorziet het Bouwstoffenbesluit onder meer in plicht tot melding van bepaalde (voorgenomen) activiteiten aan het bevoegde gezag (zie art. 11 Bsb). Tevens bevat het Bsb een aantal verboden met betrekking tot het gebruik van een bouwstof (met een bepaalde samenstelling) op of in de bodem (zie de

art. 7 Bsb). Soms is het gebruik van een bouwstof op of in de bodem wel toegestaan, bijvoorbeeld als wordt voldaan aan bepaalde, in het Bsb genoemde, regels (zie art. 8 Bsb). Ingevolge artikel 3 Bsb zijn in beginsel B en W het bevoegd gezag voor de toepassing van het Bsb en de daarop berustende bepalingen, tenzij het college van GS, de Minister van VROM of de waterkwaliteitsbeheerder het bevoegd gezag is. Zie artikel 3 Bsb.

Het storten van (afval)stoffen op of in de bodem is gereguleerd in artikel 10.2 Wm en in het Stortbesluit bodembescherming (Sbb). Artikel 10.2 Wm verbiedt het storten van afvalstoffen buiten inrichtingen. Het Sbb ziet op het storten binnen inrichtingen. Artikel 10.2 Wm en het Stortbesluit zijn voor de implementatie van de Grondwaterrichtlijn relevant met het oog op de regulering van handelingen waarbij stoffen worden verwijderd of met het oog op verwijdering ervan worden gestort en die een indirecte lozing tot gevolg kunnen hebben.

Het Stortbesluit is – zoals al eerder aangegeven (zie paragraaf 2.3.2) een instructie-AMvB als bedoeld in artikel 8.45 Wm en bevat voorschriften die door het bevoegd gezag (B en W of GS) aan een Wm-vergunning voor een stortplaats (daaronder begrepen stortplaatsen waar het storten reeds is beëindigd, tenzij het storten is beëindigd voor 1 maart 1995) dienen te worden verbonden. Indien slechts kleine hoeveelheden worden gestort ten behoeve van een bovenafdichting op de stortplaats, is het Stortbesluit niet van toepassing. Het Stortbesluit is voorts niet van toepassing voorzover regels zijn gesteld voor het storten van afvalstoffen in het Lbb. Ook heeft het Stortbesluit geen betrekking op stortplaatsen voor baggerspecie (artikel 2 lid 1 en 2).

Het Ibb bepaalt met betrekking tot welke onderwerpen GS voorschriften moeten stellen in de voor infiltratie benodigde vergunning (waaronder voorschriften met betrekking tot de kwaliteit van het te infiltreren water) en zegt tevens aan welke eisen deze voorschriften moeten voldoen. Zo bepaalt het besluit dat ten aanzien van de kwaliteit van het te infiltreren water ten minste zodanige voorschriften aan de vergunning moeten worden verbonden dat geen gevaar bestaat voor verontreiniging van het grondwater. Zie artikel 4 Ibb.

Ten aanzien van de handhaving geldt ook hier grotendeels hetzelfde als wat is opgemerkt in paragraaf 1.2 (over de handhaving van de Wm-regelgeving) De Grondwaterwet kent geen eigen handhabingsbepalingen en verklaart evenmin de handhabingsbepalingen van de Wm van toepassing (vgl. art. 8.1a jo. art. 13.1 lid 2 Wm). (Ook voor de Gww geldt (derhalve), dat de handhabingsbevoegdheid is gekoppeld aan de beslissingsbevoegdheid. Zie artikel 125 Gemeentewet, op grond waarvan de bestuursdwangbevoegdheid in casu toekomt aan het gemeentebestuur en wordt uitgeoefend door B en W, artikel 122 Provinciewet, dat de bestuursdwangbevoegdheid toekent aan het provinciebestuur en bepaalt dat zij wordt uitgeoefend door GS, en artikel 61 Waterschapswet, dat de bestuursdwangbevoegdheid toekent aan het waterschapsbestuur en bepaalt dat zij wordt uitgeoefend door het dagelijks bestuur. De Minister van VROM heeft in casu geen eigen handhabingsbevoegdheid.

De Wbb bepaalt in artikel 95 dat met betrekking tot de handhaving van het bij of krachtens de Wbb bepaalde de artikelen 18.3 tot en met 18.14, en 18.5 onder b en 18.16 Wm van toepassing zijn. Tevens bepaalt artikel 95 Wbb dat het in artikel 18.2 Wm bedoelde bestuursorgaan tot taak heeft zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving van het ten aanzien van de betrokken inrichting bij of krachtens deze wet bepaalde. Ook kan hier artikel 18.7 Wm in combinatie met artikel 95 Wbb worden genoemd, op grond waarvan ‘Onze betrokken Minister’ bevoegd is tot handhaving

van het bepaalde bij of krachtens 'de betrokken wet' indien hem de zorg voor de bestuursrechtelijke handhaving daarvan is opgedragen of indien geen ander bestuursorgaan daartoe bevoegd is. Ingevolge artikel 95 lid 3 Wbb hebben 'Onze betrokken Minister', B en W en de waterkwaliteitsbeheerder (het waterschapsbestuur) de taak zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving van artikel 13 Wbb. Artikel 13 Wbb bepaalt dat een ieder die op of in de bodem handelingen verricht als bedoeld in de artikelen 6 tot en met 11 Wbb (die onder meer betrekking hebben op het verrichten van handelingen waarbij stoffen die de bodem kunnen verontreinigen of aantasten, op of in de bodem worden gebracht, ten einde deze aldaar te laten) en die weet of redelijkerwijs had kunnen vermoeden dat door die handelingen de bodem kan worden verontreinigd of aangetast, verplicht is alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevergd, teneinde die verontreiniging of aantasting te voorkomen, dan wel indien die verontreiniging of aantasting zich voordoet, de bodem te saneren of de aantasting en de directe gevolgen daarvan te beperken en zoveel mogelijk ongedaan te maken. Indien de verontreiniging of aantasting het gevolg is van een ongewoon voorval, moeten deze maatregelen onverwijld worden genomen.

5. De Kaderrichtlijn Water (2000/60/EG): lozingen of injectie van verontreinigende stoffen op of in oppervlaktewater of het grondwater

In de vijfde plaats is er een risico-aansprakelijkheid voor 'lozingen of injectie van verontreinigende stoffen op of in oppervlaktewateren of het grondwater die overeenkomstig Richtlijn 2000/60/EG (...) aan een vergunnings-, toestemmings- of registratieplicht zijn onderworpen'.

### 5.1 Schets van de richtlijn

De Kaderrichtlijn Water beoogt te komen tot een integrale benadering van het waterbeheer. Deze benadering houdt in dat verschillende waterrichtlijnen zoveel mogelijk op elkaar worden afgestemd en geïntegreerd worden in één regeling en dat de sectorale benadering wordt verlaten. De Kaderrichtlijn Water is eveneens bedoeld om te voldoen aan de verplichtingen die voortvloeien uit een aantal internationale verdragen. Het belangrijkste hiervan is het Verdrag van Helsinki uit 1992, dat ziet op de bescherming van grensoverschrijdende waterlopen en internationale meren. Evenals dit verdrag, kiest de KRW dan ook voor een stroomgebiedbenadering waarbinnen het waterbeheer vorm dient te krijgen.

Hoofddoel van de Kaderrichtlijn Water is het bereiken van een 'goede' waterkwaliteit in de Europese stroomgebieden binnen zestien jaar na de inwerkingtreding. Dat geldt zowel voor het zoete oppervlaktewater, voor het diepe en ondiepe grondwater als voor de kustwateren. Voor het bereiken van de gewenste waterkwaliteit legt de richtlijn de nadruk op het emissiebeleid ofwel op de vraag welke (gevaarlijke) stoffen wel en welke op den duur niet in het water of in de waterbodem mogen voorkomen. Artikel 1 KRW verwoordt het doel als het vaststellen van een kader voor de bescherming van landoppervlaktewater, overgangswater, kustwateren en grondwater, waarmee aquatische ecosystemen en (wat de waterbehoeften ervan betreft) terrestrische ecosystemen en wetlands die rechtstreeks afhankelijk zijn van aquatische ecosystemen, voor verdere achteruitgang worden behoed en beschermd en verbeterd. Er wordt een duurzaam gebruik van water bevorderd, op basis van de bescherming van de beschikbare waterbronnen op lange termijn. De richtlijn beoogt een verhoogde bescherming en verbetering van het aquatisch milieu, onder andere door specifieke

maatregelen voor de geleidelijke vermindering van lozingen, emissies en verliezen van prioriteitsstoffen, en door het stopzetten of geleidelijk beëindigen van lozingen, emissies of verliezen van gevaarlijke prioriteitsstoffen. Nu de KRW tevens dient om de doelstellingen van internationale overeenkomsten te bereiken, wordt bij het stopzetten of geleidelijk beëindigen van lozingen, emissies en verliezen van gevaarlijke prioriteitsstoffen ook rekening gehouden met de stoffen die in internationale overeenkomsten en communautaire richtlijnen worden genoemd.

De doelstelling van de KRW is derhalve bijzonder ruim en omvat het hele waterbeheer zoals Nederland dat kent: de bescherming van de kwaliteit en kwantiteit van zowel oppervlaktewater als grondwater en zeewater. Daarbij ziet de Kaderrichtlijn Water ook op waterkeringsvragen en op de verdrogingsproblematiek: het afzwakken van de gevolgen van overstromingen en droogte. Door deze ruime doelstelling komt de relatie met andere beleidsterreinen als milieu, ruimtelijke ordening, natuurbeheer, productenbeleid, landbouw- en visserijbeleid nadrukkelijk naar voren.

De KRW voorziet in een gefaseerde omzetting ervan in nationale regelgeving. De wettelijke uitvoeringsmaatregelen die onlangs zijn getroffen respectievelijk binnen afzienbare tijd moeten worden getroffen, behelzen de totstandkoming van enkele amvb's op basis van de nieuwe artikelen 2a en 2b Wwh, betreffende de grenzen van de stroomgebiedsdistricten en de verstrekking van gegevens door besturen van provincies en waterschappen, de totstandkoming van een of meer amvb's op basis van hoofdstuk 5 Wm voor de milieukwaliteitseisen alsmede de meet- en registratieverplichtingen en de registratie van beschermde gebieden bij of krachtens amvb om grond van hoofdstuk 12 Wm.

In de periode 2004-2006 zullen de ecologische milieukwaliteitscomponent per watertype worden uitgewerkt in rijksregelingen en provinciale verordeningen. Ten slotte zal de voorbereiding moeten aanvangen van de aanvullende wettelijke maatregelen die in het programma besloten liggen. Dit zal waarschijnlijk na 2009 plaatsvinden. Deze tranche kan zowel formele wetgeving als uitvoeringsregelingen omvatten.

## 5.2 Nationale regelgeving

De KRW is en behoeft thans – zoals aangegeven – nog slechts gedeeltelijk te zijn omgezet. Omdat de tot nu toe vereiste omzetting van de KRW ziet op maatregelen met een algemene strekking, zoals de vaststelling van plannen en amvb's, kan thans nog niet worden gesproken over 'lozingen of injectie van verontreinigende stoffen op of in oppervlaktewateren of het grondwater die *overeenkomstig* Richtlijn 2000/60/EG (...) aan een vergunnings-, toestemmings- of registratieplicht zijn onderworpen'. Wel dient te worden gewezen op de bestaande vergunningsstelsels, zoals dat op grond van de Wvo, de Gww en de Wwh, die op deze activiteiten betrekking hebben.

Ingevolge de Wvo berust de bevoegdheid tot vergunningverlening ten aanzien van rijkswateren in beginsel bij de Minister van V en W. Voor de andere wateren berust de bevoegdheid bij het waterschapsbestuur.

Ingevolge artikel 14 lid 1 Gww is het verboden grondwater te onttrekken of water te infiltreren zonder vergunning van GS. Overigens kunnen PS bij verordening gevallen aanwijzen waarvoor dit verbod niet geldt (art. 15 Gww). Voorts kent de Gww een meldingsplicht voor degene die grondwater onttrekt of infiltreert (zie art. 11 Gww). Ook deze melding moet bij GS worden gedaan.

De Wwh kent een stelsel dat vergelijkbaar is met dat van de Gww. Zo bevat de Wwh een verbod om in daartoe aan te wijzen gevallen water te lozen in of te onttrekken aan

oppervlaktewateren zonder vergunning en stelt zij voorschriften waaraan moet worden voldaan bij de beslissing omtrent de vergunningaanvraag. Het bevoegde gezag ten aanzien van de vergunningverlening is de waterkwantiteitsbeheerder, d.w.z. het waterschapsbestuur. Voorts bevat ook de Wwh een meldingsplicht. Artikel 12 verplicht degene die water afvoert naar, aanvoert uit, loost in of onttrekt aan oppervlaktewateren waarover hij niet het beheer voert, om in daartoe aan te wijzen gevallen de wijze van afvoer, aanvoer, lozing of onttrekking te melden en – eventueel – de afgevoerde, aangevoerde, geloosde of onttrokken waterhoeveelheden te meten, daarvan aantekening te houden en van de verkregen gegevens opgave te doen. Als het gaat om oppervlaktewateren die in beheer zijn van het Rijk, moet deze melding worden gedaan aan de Minister van V en W. In de overige gevallen moet melding plaatsvinden bij het bestuur van het waterschap.

Bij de verlening van de genoemde vergunningen moet veelal rekening worden gehouden met bepaalde plannen, waarvan de inhoud deels kan zijn bepaald door de KRW. Voorts dient er op te worden gewezen dat de lidstaten op grond van het in artikel 10 EG-Verdrag neergelegde beginsel van gemeenschapstrouw gehouden zijn om rechten en feitelijk de nakoming van EG-recht op hun grondgebied verzekeren. Dit omvat zowel het in overeenstemming brengen van de nationale wetgeving met het EG-recht als de daadwerkelijke toepassing en handhaving van dat recht door de terzake bevoegde instanties. Tot deze instanties behoren ook de decentrale overheden. Het beginsel van gemeenschapstrouw brengt ook met zich, dat de overheid zich moet onthouden van maatregelen die de nakoming van de uit een richtlijn voortvloeiende verplichtingen kunnen bemoeilijken of verhinderen. Dit geldt ook voor die onderdelen van een richtlijn die pas later in nationaal recht moeten worden omgezet.

Overigens verdient opmerking dat zowel de Wvo, als de Gww en de Wwh schadevergoedingsbepalingen kennen. De desbetreffende bepaling in de Wvo (art. 9) ziet echter alleen op de mogelijkheid van vergoeding van schade aan de vergunninghouder als gevolg van de wijziging of intrekking van zijn vergunning schade. De schadevergoedingsbepalingen in de Gww hebben betrekking op vergoeding door de vergunninghouder van schade aan een onroerende zaak die is veroorzaakt door een onttrekking of infiltratie krachtens een daarvoor verleende vergunning (zie art. 35 Gww). De bepaling in de Wwh ziet op de toekenning van een schadevergoeding door het bevoegd gezag aan degene die bijvoorbeeld door het verlenen van een vergunning schade lijdt of zal lijden.

Ten aanzien van de bevoegdheid tot handhaving van de Wvo-regels en de handhaving van de regels van de Gww verwijzen wij naar respectievelijk paragraaf 1.2 en paragraaf 4.2. Met betrekking tot de handhaving van de Wwh is hier artikel 58 Wwh van belang. Op grond hiervan is de Minister van V en W bevoegd tot toepassing van bestuursdwang ter handhaving van de bij of krachtens deze wet gestelde verplichtingen, voorzover het de hem bij of krachtens de Wwh wet toegekende bevoegdheden betreft. (Ook) voor het overige geldt, dat de handhavingsbevoegdheid is gekoppeld aan de beslissingsbevoegdheid.

## 6. De Kaderrichtlijn Water (2000/60/EG): wateronttrekking en wateropstuwung

Voorts is er een risico-aansprakelijkheid voor schade ten gevolge van ‘alle wateronttrekking en -opstuwung die overeenkomstig Richtlijn 2000/60/EG (...) aan een voorafgaande toestemming onderworpen zijn’.

Ten aanzien van deze categorie beroepsactiviteiten geldt hetzelfde als wat in paragraaf 4.2 is opgemerkt over de Grondwaterwet. Derhalve volstaan wij hier met een verwijzing naar die paragraaf.

7a. De richtlijn betreffende de aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen inzake de indeling, de verpakking en het kenmerken van gevaarlijke stoffen (67/548/EEG)

Ook schade ten gevolge van 'de fabricage, het gebruik, de opslag, de verwerking, de storting, de emissie in het milieu en het vervoer op het terrein van de onderneming, van gevaarlijke stoffen als gedefinieerd in artikel 2, lid 2, van Richtlijn 67/548/EEG (...) betreffende de aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen inzake de indeling, de verpakking en het kenmerken van gevaarlijke stoffen' valt onder het toepassingsbereik van de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn.

#### 7a.1 Schets van de richtlijn

Richtlijn 67/548/EEG bevat een regeling voor de indeling, verpakking en het kenmerken van gevaarlijke stoffen, wanneer deze in de lidstaten op de markt worden gebracht (zie art. 1 lid 1). Bij de zogenaamde 'zesde wijziging' van richtlijn 67/548/EEG (bij richtlijn 79/831/EEG) is voorts bepaald dat voordat een nieuwe chemische stof op de markt kan worden gebracht, deze eerst dient te worden getest op eventuele schadelijke effecten voor mens en milieu. Tevens dient een kennisgeving te worden gedaan aan de bevoegde instantie van de lidstaat (art. 5 lid 1). (Overigens maakt de richtlijn voor bepaalde stoffen in bepaalde gevallen een uitzondering op de kennisgevingsverplichting, zie hiervoor artikel 13) Van belang is ook het 'inlichtingenblad aangaande de veiligheid', of het veiligheidsinformatieblad. Ingevolge artikel 27 van de richtlijn moet elke fabrikant, importeur of handelaar bij of, indien toepasselijk, vóór de eerste levering van een gevaarlijke stof de afnemer een inlichtingenblad aangaande de veiligheid verstrekken. Dit inlichtingenblad moet de nodige informatie voor de bescherming van mens en milieu bevatten. Het mag schriftelijk of elektronisch worden verstrekt. Daarna moet de fabrikant, importeur of handelaar de ontvanger van het inlichtingenblad op de hoogte brengen van alle nieuwe relevante informatie betreffende de stof waarvan hij kennis heeft gekregen. Doel van deze verplichtingen is met name de professionele gebruikers in staat te stellen de nodige maatregelen te nemen voor de bescherming van het milieu, alsmede van de gezondheid en de veiligheid op de werkplaats. Ingevolge artikel 1 lid 2 heeft de richtlijn geen betrekking op verschillende stoffen en preparaten in het eindstadium, die bestemd zijn voor de eindgebruiker. Artikel 1 lid 2 noemt in dit verband noemt in dit verband geneesmiddelen voor menselijk of diergeneeskundig gebruik, als omschreven bij richtlijn [65/65/EEG](#), laatstelijk gewijzigd bij richtlijn [87/21/EEG](#), cosmetische producten als omschreven bij richtlijn [76/768/EEG](#), laatstelijk gewijzigd bij richtlijn [86/199/EEG](#), mengsels van stoffen, in de vorm van afvalstoffen, waarop richtlijn [75/442/EEG](#) en richtlijn [78/319/EEG](#) van toepassing zijn, levensmiddelen, diervoeder, bestrijdingsmiddelen, radioactieve stoffen als omschreven in richtlijn [80/836/EEG](#), andere stoffen of preparaten waarvoor communautaire kennisgevings- of goedkeuringsprocedures bestaan en waarvoor voorschriften gelden welke gelijkwaardig zijn aan die van deze richtlijn. Van de hierbedoelde stoffen en preparaten heeft de Commissie een lijst opgesteld, die regelmatig opnieuw wordt bekeken en zo nodig wordt aangepast. Voorts is richtlijn

67/548/EEG niet van toepassing op het vervoer van gevaarlijke stoffen per spoor, over de weg, per schip of door de lucht en stoffen in transit onder douanetoezicht, voorzover die stoffen niet worden bewerkt of verwerkt.

Onder 'stoffen' verstaat de richtlijn 'chemische elementen en hun verbindingen, zoals zij voorkomen in natuurlijke toestand of bij de produktie ontstaan, met inbegrip van alle additieven die nodig zijn voor het behoud van de stabiliteit van het produkt en alle onzuiverheden ten gevolge van het produktieprocédé, doch met uitzondering van elk oplosmiddel dat kan worden afgescheiden zonder dat de stabiliteit van de stof wordt aangetast of de samenstelling ervan wordt gewijzigd'. Onder 'preparaten' verstaat de richtlijn 'mengsels of oplossingen die bestaan uit twee of meer stoffen'. Zie artikel 2 lid 1 van de richtlijn.

De milieuaansprakelijkheidsrichtlijn spreekt in het hierboven aangehaalde onderdeel van Bijlage III over 'gevaarlijke stoffen als gedefinieerd in artikel 2, lid 2, van Richtlijn 67/548/EEG'. Dit artikel 2 lid 2 noemt als 'gevaarlijk' ontplofbare, oxyderende, zeer licht ontvlambare, licht ontvlambare, ontvlambare, zeer vergiftige, vergiftige, schadelijke, bijtende, irriterende, sensibiliserende, kankerverwekkende, mutagene, voor de voortplanting vergiftige en milieugevaarlijke stoffen en preparaten, zoals deze kwalificaties door artikel 2 van de richtlijn worden omschreven. De stoffen waarop hier wordt gedoeld, worden deels genoemd in Bijlage I bij richtlijn 67/548/EEG, die een lijst bevat van stoffen die overeenkomstig bepaalde beginselen zijn ingedeeld, alsmede de geharmoniseerde indeling en aanduiding ervan. Zie artikel 4 van de richtlijn. Voorts worden in Eines (de European Inventory of Existing Commercial Substances) bestaande gevaarlijke stoffen genoemd (zie art. 6 van richtlijn 67/548/EEG).

## 7a.2 Nationale regelgeving

Met betrekking tot onderdeel 7a van Bijlage III van de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn dient er hier in de eerste plaats op te worden gewezen dat de fabricage, het gebruik, de opslag, de verwerking, de storting, de emissie in het milieu en het vervoer op het terrein van de onderneming van gevaarlijke stoffen hoofdzakelijk worden gereguleerd door de Wm in combinatie met het Ivb. Voor de vraag wie het bevoegde gezag is ten aanzien van de vereiste Wm-vergunning, dienen deze regelingen te worden geraadpleegd. Vanwege de omvang van de milieubelasting zal het bevoegde gezag veelal het college van GS zijn. Ook hier geldt, dat de handhavingsbevoegdheid in beginsel is gekoppeld aan de beslissingsbevoegdheid. Zie ter zake de artikelen 18.2 e.v. Wm, die zijn besproken in paragraaf 1.2.

Naast de Wm-regelgeving is met name de Wet milieugevaarlijke stoffen (Wms) van belang. In deze wet zijn de bepalingen van de richtlijn betreffende de indeling, de verpakking en de aanduiding van stoffen omgezet (zie onder meer de artt. 34-39 Wms). Omdat onderdeel 7a van Bijlage III van de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn spreekt over 'de fabricage [enz.] van gevaarlijke stoffen als gedefinieerd in artikel 2, lid 2, van Richtlijn 67/548/EEG', zijn hier echter vooral de artikelen 3 e.v. Wms van belang, ook al dienen deze bepalingen niet ter implementatie van richtlijn 67/548/EEG.

Ingevolge artikel 3 Wms is degene die voornemens is ertoe over te gaan een stof te vervaardigen of, al dan niet verwerkt in een preparaat, in Nederland in te voeren, verplicht van dat voornemen schriftelijk kennis te geven aan de Minister van VROM. Ook degene die een stof vervaardigt en die voornemens is deze stof, al dan niet verwerkt in een preparaat, voor de eerste maal aan een ander ter beschikking te stellen, is verplicht van dat voornemen schriftelijk kennis te geven aan de Minister. De eerstge-



noemde verplichting geldt niet voor degene, die in een kennisgeving door een vertegenwoordiger is genoemd als importeur van de stof waarvoor die kennisgeving is gedaan, en die voornemens is die stof, al dan niet verwerkt in een preparaat, in Nederland in te voeren. Ingevolge artikel 8 Wms is het verboden een stof te vervaardigen of, al dan niet verwerkt in een preparaat, in Nederland in te voeren zonder dat een kennisgeving als hierbedoeld is gedaan. Ook is het degene die een stof vervaardigt verboden om die stof, al dan niet verwerkt in een preparaat, aan een ander ter beschikking te stellen, zonder dat een kennisgeving als hier bedoeld is gedaan. Is eenmaal kennisgeving gedaan, dan vervallen deze verboden na ommekomst van een bepaalde termijn na de kennisgeving, tenzij de Minister anders bepaalt. Zie voor een en ander artikel 8 Wms. Tevens bevat de Wms in artikel 19 een aantal uitzonderingen op deze kennisgevingsverplichtingen en verboden. Zo zijn zij niet van toepassing op stoffen die in Nederland worden vervaardigd of ingevoerd met het oog op de voorbereiding van een kennisgeving als bedoeld in artikel 3.

Onder 'stoffen' verstaat de Wms 'chemische elementen en hun verbindingen, zoals deze voorkomen in de natuur of door toedoen van de mens worden voortgebracht' (zie art. 1 lid 1 Wms). Voedings- en genotmiddelen en diervoeders zijn geen stoffen in de zin van de Wms (zie art. 1 lid 2). Onder 'preparaten' verstaat de Wms 'mengsels of oplossingen van stoffen' (art. 1 lid 1). 'Vervaardigen' in de zin van artikel 3 is 'het produceren van een stof met het oogmerk deze, al dan niet verwerkt in een preparaat dan wel verwerkt of omgezet in een produkt, aan een ander ter beschikking te stellen' (zie art. 3 lid 6 Wms). Overigens verdient hier opmerking, dat de Wms een aantal stoffen uitzondert van haar toepassingsbereik. Zij doet dit door (in art. 71 Wms) onder meer te bepalen dat zij niet van toepassing is op stoffen en preparaten, voorzover daaromtrent regels zijn gesteld bij de [Wet op de geneesmiddelenvoorziening](#) of de [Bestrijdingsmiddelenwet 1962](#). Blijkens artikel 71 is de Wms evenmin van toepassing op stoffen en preparaten, voorzover daaromtrent regels zijn gesteld bij de Diergeneesmiddelenwet.

Indien een redelijk vermoeden is gerezen dat door handelingen met stoffen of preparaten ongewenste effecten zullen ontstaan voor mens of milieu, kunnen bij amvb regels worden gesteld met betrekking tot het vervaardigen, in Nederland invoeren, toepassen, voorhanden hebben, aan een ander ter beschikking stellen, vervoeren, uitvoeren en zich ontdoen van deze stoffen of preparaten. Hiertoe kunnen onder meer regels behoren die het verbieden om een of meer van de hiergenoemde handelingen te verrichten met betrekking tot bij de maatregel aangewezen stoffen of preparaten en regels die het verbieden zo'n handeling te verrichten zonder vergunning van de Minister van VROM. Zie artikel 24 Wms. Voorbeelden van dergelijke amvb's zijn het Besluit detergentia Wms en het Besluit gechlloreerde paraffines Wms, die beide bepaalde handelingen verbieden met de stoffen waarop zij betrekking hebben. Een ander op artikel 24 Wms gebaseerde amvb is het Veiligheidsinformatiebladenbesluit Wms. Deze amvb verplicht degene die een bepaalde stof of een bepaald preparaat aan een ander ter beschikking stelt, aan die ander kostenloos een deugdelijk veiligheidsinformatieblad te verstrekken dat die ander in staat stelt om de nodige maatregelen te treffen ter bescherming van de gezondheid, de veiligheid en het milieu op het werk (zie art. 2 van het besluit). Hierbij dient te worden voldaan aan de (inhoudelijke) eisen die het Besluit aan het veiligheidsinformatieblad stelt (zie de artt. 2 e.v. van het besluit). Met betrekking tot een aantal stoffen, waaronder geneesmiddelen als bedoeld in de [Wet op de geneesmiddelenvoorziening](#) en diergeneesmiddelen als bedoeld in de [Diergeneesmiddelenwet](#), geldt een uitzondering op de verstrekingsverplichting (zie art. 6 van het besluit). Ingevolge artikel 33 Wms kan de Minister van VROM in bij-

zondere gevallen van onder meer het krachtens artikel 24 bepaalde op een daartoe strekkende aanvraag ontheffing verlenen, indien het belang van de bescherming van mens en milieu zich daartegen niet verzet.

Ten aanzien van de handhaving geldt een bijzonder regime. Artikel 64 Wms bepaalt dat met betrekking tot de handhaving van het bij of krachtens deze wet bepaalde de artikelen 18.3 tot en met 18.16 Wm van toepassing zijn. Dit betekent dat het bestuursorgaan dat bevoegd is een Wm-vergunning voor een inrichting te verlenen, dan wel ingevolge artikel 8.41 lid 2 onder a Wm het orgaan is waaraan de melding wordt gericht, tot taak heeft zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving van de op grond van de betrokken wetten voor degene die de inrichting drijft, geldende voorschriften. Zie artikel 64 lid 1 en 2 Wms in combinatie met artikel 18.2 Wm. Daarnaast heeft echter ook 'Onze betrokken Minister' (een term die de Wms niet definieert) tot taak zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving van het bepaalde bij of krachtens de Wms (zie art. 64 lid 3 en art. 18.7 onder a Wm; in de Wm wordt 'Onze betrokken Minister' evenmin omschreven).

Indien een belanghebbende een verzoek om handhaving doet en dit verzoek betrekking heeft op het bepaalde bij of krachtens de Wms, is het bestuursorgaan waarbij dit verzoek is ingediend (en dat evenzeer tot handhaving bevoegd moet zijn) bevoegd om op dat verzoek te beslissen. Dit is evenwel anders indien een ander bestuursorgaan dat eveneens bevoegd is tot handhaving, schriftelijk heeft verklaard het verzoek in behandeling te willen nemen, en het bestuursorgaan waarbij het verzoek tot toepassing van bestuursdwang is ingediend, daarop het verzoek binnen twee weken na de datum waarop het is ontvangen, heeft doorgezonden aan dat andere bestuursorgaan. In dat geval moet dat andere orgaan op het verzoek beslissen. Zie artikel 64 Wms en artikel 18.14a Wm.

7b. De richtlijn betreffende de indeling, de verpakking en het kenmerken van gevaarlijke preparaten (1999/45/EG)

Ingevolge Bijlage III, onderdeel 7b van de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn is er ook een risico-aansprakelijkheid met betrekking tot schade die een gevolg is van de fabricage, het gebruik, de opslag, de verwerking, de storting, de emissie in het milieu en het vervoer op het terrein van de onderneming, van gevaarlijke preparaten als gedefinieerd in artikel 2 lid 2 van richtlijn 1999/45/EG betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de indeling, de verpakking en het kenmerken van gevaarlijke preparaten.

7b.1 Schets van de richtlijn

Richtlijn 1999/45/EG heeft blijkens artikel 1 de onderlinge aanpassing tot doel van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten met betrekking tot de indeling, de verpakking en het kenmerken van gevaarlijke preparaten, en de onderlinge aanpassing van bijzondere bepalingen betreffende sommige preparaten die gevaar kunnen opleveren, ongeacht of zij al dan niet als gevaarlijk in de zin van deze richtlijn zijn ingedeeld, die in de lidstaten in de handel worden gebracht. Zij is van toepassing op preparaten die ten minste één gevaarlijke stof in de zin van artikel 2 bevatten en die als gevaarlijk worden beschouwd in de zin van artikel 5, 6 of 7. De laatstgenoemde bepalingen hebben achtereenvolgens betrekking op de (wijze van) beoordeling van de uit de fysisch-chemische eigenschappen voortvloeiende gevaren, op de (wijze van)

beoordeling van de gevaren voor de gezondheid en op de (wijze van) beoordeling van de gevaren voor het milieu.

Onder 'preparaten' verstaat de richtlijn 'mengsels of oplossingen die bestaan uit twee of meer stoffen. Onder 'stoffen' verstaat de richtlijn 'chemische elementen en hun verbindingen, zoals zij voorkomen in natuurlijke toestand of bij de productie ontstaan, met inbegrip van alle additieven die nodig zijn voor het behoud van de stabiliteit van het product en alle onzuiverheden ten gevolge van het productieproces, doch met uitzondering van elk oplosmiddel dat kan worden afgescheiden zonder dat de stabiliteit van de stof wordt aangetast of de samenstelling ervan wordt gewijzigd'. Zie artikel 2 van de richtlijn.

'Gevaarlijk' in de zin van de richtlijn zijn ontplofbare, oxyderende, zeer licht ontvlambare, licht ontvlambare, ontvlambare, zeer vergiftige, vergiftige, schadelijke, bijtende, irriterende, sensibiliserende, kankerverwekkende, mutagene, voor de voortplanting vergiftige en milieugevaarlijke stoffen en preparaten, zoals deze kwalificaties door artikel 2 van de richtlijn worden omschreven. Deze bepaling is identiek aan artikel 2 van de in paragraaf 7a.1 besproken Richtlijn 67/548/EEG.

De richtlijn is niet van toepassing op een aantal voor de eindgebruiker bestemde preparaten in afgewerkte vorm, waaronder geneesmiddelen voor menselijk of diergeneeskundig gebruik, als omschreven in richtlijn 65/65/EEG, cosmetische producten, als omschreven in richtlijn 76/768/EEG, levensmiddelen en diervoeders. De richtlijn is voorts niet van toepassing op het vervoer van gevaarlijke preparaten per spoor, over de weg, per schip of door de lucht en op preparaten in transitio onder douanetoezicht, voorzover die preparaten niet worden bewerkt of verwerkt. Zie voor een en ander artikel 1 van de richtlijn.

De artikelen 8 e.v. van de richtlijn leggen de lidstaten een aantal verplichtingen op. Zo moeten de lidstaten er zorg voor dragen dat de onder deze richtlijn vallende preparaten alleen in de handel kunnen worden gebracht indien zij in overeenstemming zijn met de richtlijn. Ook moeten de lidstaten er zorg voor dragen dat preparaten in de zin van artikel 1, lid 2, alsmede de preparaten die uit hoofde van artikel 1, lid 3, onder bijlage IV vallen, slechts in de handel kunnen worden gebracht indien hun verpakking voldoet aan de in de richtlijn omschreven eisen, en dat preparaten in de zin van artikel 1, lid 2, van deze richtlijn slechts in de handel kunnen worden gebracht indien de kenmerking op de verpakking voldoet aan alle eisen van dit artikel en aan de specifieke bepalingen van bijlage V, deel A en deel B, van de richtlijn. Voorts zijn de lidstaten verplicht ervoor te zorgen dat (onder meer) de persoon die verantwoordelijk is voor het in de handel brengen van een preparaat in de zin van artikel 1, lid 2, een veiligheidsinformatieblad verstrekt. Dit veiligheidsinformatieblad is voornamelijk bestemd voor de professionele gebruikers en moet hen in staat stellen de nodige maatregelen te treffen voor de bescherming van de gezondheid, de veiligheid en het milieu op het werk. Zie artikel 14 van de richtlijn.

## 7b.2 Nationale regelgeving

Richtlijn 1999/45/EG is omgezet in – onder meer – het Besluit verpakking en aanduiding milieugevaarlijke stoffen en preparaten en het Veiligheidsinformatiebladenbesluit Wms. Het eerste besluit is in het kader van dit onderzoek niet van belang. Het

laatste besluit, en de wet waarop het is gebaseerd, zijn reeds besproken in paragraaf 7a.2, waarnaar hier korthedshalve wordt verwezen.

Onderdeel 7b van Bijlage III van de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn spreekt over ‘de fabricage, het gebruik, de opslag, de verwerking, de storting, de emissie in het milieu en het vervoer op het terrein van de onderneming, van gevaarlijke preparaten als gedefinieerd in artikel 2 lid 2 van Richtlijn 1999/45/EG’. Deze fabricage, dit gebruik, deze opslag, verwerking, storting, en emissie in het milieu en het vervoer op het terrein van de onderneming van deze gevaarlijke preparaten worden hoofdzakelijk gereguleerd door de Wm in combinatie met het Ivb (vergelijk paragraaf 7a.2). Voor de vraag wie het bevoegde gezag is ten aanzien van de vereiste Wm-vergunning, dienen deze regelingen te worden geraadpleegd. Vanwege de omvang van de milieubelasting zal het bevoegde gezag veelal het college van GS zijn. Ook hier geldt, dat de handhavingsbevoegdheid in beginsel is gekoppeld aan de beslissingsbevoegdheid. Zie ter zake de artikelen 18.2 e.v. Wm, die besproken zijn in paragraaf 1.2.

### 7c. De richtlijn inzake gewasbeschermingsmiddelen (91/414/EEG)

Ingevolge Bijlage III, onderdeel 7c, is er tevens een risico-aansprakelijkheid met betrekking tot schade die een gevolg is van de fabricage, het gebruik, de opslag, de verwerking, de storting, de emissie in het milieu en het vervoer op het terrein van de onderneming, van gewasbeschermingsmiddelen als gedefinieerd in artikel 2 onder 1 van richtlijn 91/414/EEG betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen.

#### 7c.1 Schets van de richtlijn

Het voornaamste doel van de richtlijn is een communautaire procedure tot stand te brengen voor de toelating en het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen. Voor bestrijdingsmiddelen die worden ingezet voor niet-landbouwdoeleinden, de biociden, geldt een afzonderlijke Richtlijn.

De toelatingsprocedure die in de richtlijn is vastgelegd, voorziet onder meer in de vaststelling van een communautaire positieve lijst van werkzame stoffen op basis van een in de richtlijn vastgelegde procedure (artt. 5 en 6). De verantwoordelijkheid voor de toelating van bestrijdingsmiddelen die één of meer werkzame stoffen bevatten die in Bijlage I zijn vermeld, blijft rusten bij de lidstaten (art. 4). Zij dienen daarbij in beginsel wel aan een aantal communautaire principes, criteria en voorschriften over gegevensverstrekking te voldoen.

Artikel 2, onderdeel 1, van de richtlijn omschrijft het begrip ‘gewasbeschermingsmiddelen’ als ‘werkzame stoffen en één of meer werkzame stoffen bevattende preparaten, in de vorm waarin zij aan de gebruiker worden geleverd en bestemd om planten of plantaardige producten te beschermen tegen alle schadelijke organismen of de werking van dergelijke organismen te voorkomen, voor zover die stoffen of preparaten elders in de richtlijn niet anders worden gedefinieerd, om de levensprocessen van planten te beïnvloeden, voorzover het niet gaat om nutritieve stoffen (bij voorbeeld groeiregulators), om plantaardige producten te bewaren, voorzover die stoffen of producten niet onder bijzondere bepalingen van de Raad of van de Commissie inzake bewaarmiddelen vallen, om ongewenste planten te doden, of bestemd om delen van planten te vernietigen of een ongewenste groei van planten af te remmen of te voorkomen. Aldus heeft het begrip ‘gewasbeschermingsmiddelen’ betrekking op een reeks producten, zoals herbiciden, fungiciden en groeiregulators, die in het spraakgebruik

meestal als bestrijdingsmiddelen worden aangeduid. De actieve bestanddelen van een bestrijdingsmiddel, hetzij chemisch of biologisch, worden in de richtlijn aangeduid als 'werkzame stoffen' (zie art. 2, onderdeel 4). Mengsels of oplossingen, bestaande uit twee of meer stoffen, waarvan ten minste één een werkzame stof is, en die voor gebruik als gewasbeschermingsmiddel zijn bestemd, worden 'preparaten' genoemd (art. 2, onderdeel 5).

Ingevolge artikel 3 van de richtlijn moeten de lidstaten een verbod instellen voor het op de markt brengen en gebruiken van gewasbeschermingsmiddelen op hun grondgebied die niet zijn toegelaten overeenkomstig de richtlijn. Experimenten onder gecontroleerde omstandigheden vormen een uitzondering op dit verbod (art. 22). De lidstaten mogen de productie, de opslag en het verkeer van gewasbeschermingsmiddelen die zijn toegelaten in een andere lidstaat en die bestemd zijn voor gebruik in die andere lidstaat niet belemmeren, ook al is het gebruik op het eigen grondgebied niet toegelaten. Verder dienen de lidstaten voor te schrijven dat gewasbeschermingsmiddelen 'op een juiste wijze' moeten worden gebruikt. Een juist gebruik houdt in dat wordt voldaan aan de gebruiksvoorschriften die op het etiket zijn aangegeven, en dat 'de beginselen van goede gewasbeschermingpraktijken alsmede, waar mogelijk, de beginselen van geïntegreerde bestrijding worden toegepast.' Het begrip 'geïntegreerde bestrijding' is gedefinieerd in artikel 2.

In artikel 5 zijn voorschriften opgenomen over de opneming van werkzame stoffen in Bijlage I – 'Werkzame stoffen die mogen worden gebruikt als basis voor gewasbeschermingsmiddelen' (de communautaire positieve lijst). In de tekst van de richtlijn zelf worden geen stoffen genoemd. Aan de opneming van een werkzame stof in Bijlage I kunnen eisen worden verbonden, zoals bijvoorbeeld de minimale zuiverheidsgraad. Indien er aanwijzingen bestaan dat niet meer wordt voldaan aan de vereiste gezondheids-, veiligheids- en milieucriteria kan de opneming op elk moment worden herzien (art. 7).

## 7c.2 Nationale regelgeving

De omzetting in nationaal recht van de richtlijn betreffende gewasbeschermingsmiddelen wordt besproken in paragraaf 7d.2

## 7d. De richtlijn betreffende het op de markt brengen van biociden (98/8/EG)

Ook ten aanzien van schade die het gevolg is van de fabricage, het gebruik, de opslag, de verwerking, de storting, de emissie in het milieu en het vervoer op het terrein van de onderneming, van biociden als gedefinieerd in artikel 2 lid 1, onder a, van richtlijn 98/8/EG betreffende het op de markt brengen van biociden is er een risico-aansprakelijkheid.

### 7d.1 Schets van de richtlijn

In navolging van de vaststelling van een communautair systeem voor de toelating en het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen (richtlijn 91/414/EEG), wordt bij de onderhavige richtlijn een in grote lijnen identiek kader van regels gesteld voor biociden. Het gaat hierbij om producten als houtverduurzamingsmiddelen, aangroeiwerende middelen, rattengif en ontsmettingsmiddelen.

De richtlijn heeft onder meer de vaststelling van ‘positieve’ Gemeenschapslijsten van werkzame stoffen in biociden aan de hand van een nieuwe communautaire procedure tot doel.

Zoals zojuist al is aangegeven, komt de richtlijn wat betreft doelstelling en structuur grotendeels overeen met de richtlijn betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen. Op grond van deze laatste richtlijn is toelating door de EU vereist van werkzame stoffen, maar is toelating van samengestelde middelen overgelaten aan de lidstaten volgens een door de EU vastgesteld kader. Gezien het feit dat er in de lidstaten reeds voorschriften golden met betrekking tot de toelating, het op de markt brengen en het gebruik van een groot aantal biociden, voorziet de richtlijn in een overgangperiode van tien jaar (van 2000 tot 2010), waarin de Commissie een werkprogramma zal uitvoeren tot opname van werkzame stoffen in een lijst. De lidstaten zijn tijdens deze overgangperiode bevoegd om het op de markt brengen en het gebruik van bestaande en nieuwe producten toe te staan, op basis van hun bestaande systeem van toelating.

Biociden zijn gedefinieerd als die werkzame stoffen en preparaten die ‘bestemd zijn om een schadelijk organisme te vernietigen, af te schrikken, onschadelijk te maken, de effecten daarvan te voorkomen of het op andere wijze langs chemische of biologische weg te bestrijden’. Evenals in de richtlijn inzake gewasbeschermingsmiddelen, wordt aan actieve bestanddelen in biociden gerefereerd als ‘werkzame stoffen’, terwijl op de markt gebrachte producten ‘middelen’ worden genoemd. Bijlage V bevat een lijst van 23 soorten biocideproductsoorten en hun omschrijvingen. Werkzame stoffen worden in drie afzonderlijke ‘positieve’ lijsten opgesomd. De eerste lijst bevat de ‘gewone’ werkzame stoffen (bijlage I). Daarnaast is er een lijst met stoffen met een gering risico (bijlage IA) en een lijst met basisstoffen die hoofdzakelijk voor andere dan bestrijdingsdoeleinden worden gebruikt, maar die in ondergeschikte mate als biocide worden toegepast, waaronder kooldioxide, stikstof, ethanol, 2-propanol, azijnzuur en kiezelgoer (Bijlage IB). Zie voor een en ander de artikelen 1 en 2 en zie ook de artikelen 10 en 11). De genoemde lijsten komen overeen met de positieve lijst op basis van de regelgeving inzake de toelating en het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen.

De richtlijn is niet van toepassing op producten die gedefinieerd zijn in of onder de werkingssfeer vallen van andere richtlijnen, zoals geneesmiddelen voor menselijk gebruik (waaronder homeopathische middelen en implanteerbare hulpmiddelen), levensmiddelenadditieven in voor menselijke voeding bestemde waren, materialen bestemd om met levensmiddelen in aanraking te komen, gezondheidsvoorschriften voor melk en zuivelproducten, eiproducten en visserijproducten, diervoeders en cosmetische producten, afwijkingen voor de productie en het in de handel brengen van bepaalde producten van dierlijke oorsprong, en het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen.

## 7d.2 Nationale regelgeving

De hiervoor besproken richtlijnen inzake gewasbeschermingsmiddelen en biociden scheppen een beoordelingsstelsel dat twee niveaus heeft: de besluiten over werkzame stoffen worden op EU-niveau genomen, die over de toelating bestrijdingsmiddelen op lidstaatniveau. Een negatief EU-besluit betekent dat een middel op basis van deze stof niet door een lidstaat kan worden toegelaten. Een positief besluit houdt in dat een na-

tionale toelatingsbeoordeling kan plaatsvinden, met inachtneming van de vereisten van het EG-besluit en de beide richtlijnen.

De toelating van bestrijdingsmiddelen en biociden op de Nederlandse markt wordt geregeld in de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 (Bmw) en de daaruit voortvloeiende regelgeving. In algemene zin heeft de Bmw tot doel de handel in en het gebruik van bestrijdingsmiddelen en biociden te reguleren, zowel uit oogpunt van deugdelijkheid van de middelen voor het doel waarvoor ze bestemd zijn, als ter bescherming tegen de mogelijke schadelijke effecten ervan op mens en milieu. De Bmw verstaat onder 'bestrijdingsmiddel' zowel 'gewasbeschermingsmiddel' als 'biocide' (zie art. 1 lid 1 onder f Bmw). De Bmw bevat tevens definities van de begrippen 'stof', 'werkzame stof', 'bestrijdingsmiddel' en 'biocide', die voldoen aan de eisen die voortvloeien uit richtlijn 91/414/EEG en richtlijn 98/8/EG.

Volgens artikel 2 Bmw is het onder meer verboden een bestrijdingsmiddel (dus een gewasbeschermingsmiddel of een biocide) binnen Nederland te gebruiken, waarvan niet blijkt dat het ingevolge de wet is toegelaten. Over de toelating (en registratie) wordt beslist door het College voor toelating van bestrijdingsmiddelen (Ctb) (zie art. 4 en de artt. 1a e.v. Bmw). Overigens kent de Bmw verschillende uitzonderingen op de bedoelde verboden. Zo geldt het aangehaalde verbod niet voor bestrijdingsmiddelen die kennelijk zijn bestemd voor uit- of doorvoer. Deze laatste uitzondering hangt samen met de Richtlijn en is uitgewerkt in het Besluit uitvoer bestrijdingsmiddelen. Verder kan 'Onze betrokken Minister' (d.w.z. de Minister van LNV in overeenstemming met de Minister van WVC, de Minister van VROM en de Minister van SZW als het gaat om gewasbeschermingsmiddelen (met uitzondering van gewasbeschermingsmiddelen bestemd voor plantaardige producten die slechts een eenvoudige bewerking hebben ondergaan, of de Minister van WVC in overeenstemming met de Minister van LNV, de Minister van VROM en de Minister van SZW (als het gaat om biociden of gewasbeschermingsmiddelen bestemd voor plantaardige producten voorzover deze een eenvoudige bewerking hebben ondergaan; zie hiervoor art. 1 lid 2 Bmw) onder voorschriften een tijdelijke ontheffing verlenen.

De richtlijn voorziet in een overgangsregeling. Gedurende de overgangsperiode geldt de nationale regelgeving, zolang de werkzame stof niet op Bijlage I, IA of IB is opgenomen. In Nederland is dat de Bmw met de daarbij behorende regelgeving, zoals het Besluit milieutoelatingseisen biociden en de Regeling toelating bestrijdingsmiddelen 1995. Deze blijven toepasselijk totdat de werkzame stof op een der bijlagen is geplaatst of uiterlijk tot en met 14 mei 2010. Zodra de werkzame stof op Bijlage I, IA, of IB is geplaatst, dient een aanvraag voor het op de markt brengen van een bepaald biocide te worden ingediend volgens de vereisten van de richtlijn, in het land waarin men een toelating of registratie wenst te verkrijgen.

Voor de handhaving geldt hetzelfde als hetgeen is opgemerkt in de paragrafen 7a.2 en 7b.2. Daarnaast dient hier te worden opgemerkt, dat met betrekking tot de toelating en de registratie van gewasbeschermingsmiddelen en biociden het Ctb het bevoegde gezag is. Dit is hier van belang, omdat deze toelating bepaalt of het bestrijdingsmiddel (in de zin van de Bmw) mag worden gebruikt. De Bmw bevat (nog) geen nadere bepalingen inzake de bestuurlijke handhaving. Aannemelijk is echter, dat ook hier geldt dat de handhavingsbevoegdheid is gekoppeld aan de beslissingsbevoegdheid.

7e Slotopmerking

Met betrekking tot de opslag van gevaarlijke stoffen zoals deze worden gedefinieerd in richtlijn 67/548, de opslag van gevaarlijke preparaten zoals deze worden gedefinieerd in richtlijn 1999/45/EG, de opslag van gewasbeschermingsmiddelen zoals deze worden gedefinieerd in richtlijn 91/414/EEG en de opslag van biociden zoals deze worden gedefinieerd in richtlijn 98/8/EG, kan de vraag rijzen of men hierbij ook het oog heeft op kleinschalige opslag, zoals die (waar het gaat om gevaarlijke stoffen) voorkomt bij bijvoorbeeld een garagebedrijf. Enerzijds lijkt het onwaarschijnlijk dat men bij de bedoelde activiteit ook het oog heeft gehad op kleinschalige opslag, nu de overige activiteiten die in Bijlage III worden genoemd, alle een grootschalig karakter hebben. Daartegenover staat, dat de tekst van onderdeel 7 van Bijlage III geen aanleiding geeft om te veronderstellen dat men kleinschalige opslag heeft willen uitsluiten als activiteit waarvoor een risicoaansprakelijkheid geldt. De totstandkomingsgeschiedenis van de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn biedt geen uitsluitsel. De vraag of ook kleinschalige opslag is bedoeld, lijkt eenvoudigweg niet aan de orde te zijn geweest. Ook in de uitvoerige “Impactstudie Richtlijn Aansprakelijkheid Milieuschade”, verricht door het Centrum voor Milieurecht van de universiteit Gent, en te raadplegen op de site van AMINAL<sup>38</sup>, is hierover niets te vinden. Volledige duidelijkheid kan daarom op dit punt niet worden geboden.

8. De richtlijnen inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten inzake het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg en per spoor en de richtlijn betreffende het vervoer van gevaarlijke of verontreinigende goederen over zee

Op grond van artikel 3 lid 1 in combinatie met Bijlage III, onderdeel 8, is er voorts een risico-aansprakelijkheid voor schade als gevolg van het vervoer over de weg, per spoor, over de binnenwateren, over zee of in de lucht van gevaarlijke of verontreinigende goederen als gedefinieerd hetzij in bijlage A bij richtlijn 94/55/EG betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten inzake het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg hetzij in de bijlage bij richtlijn 96/49/EG betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten inzake het vervoer van gevaarlijke goederen per spoor hetzij in richtlijn 93/75/EEG betreffende de minimumeisen voor schepen die gevaarlijke of verontreinigende goederen vervoeren en die naar of uit de zeehavens van de Gemeenschap varen. In paragraaf 8a wordt richtlijn 94/55/EEG besproken. In paragraaf 8b komt richtlijn 96/49/EG aan de orde. In paragraaf 8c wordt aandacht besteed aan richtlijn 93/75/EEG (en aan de vervanging en intrekking daarvan door richtlijn 2002/59/EG).

- 8a. De richtlijn inzake het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg (94/55/EG)

#### 8a.1 Schets van de richtlijn

De richtlijn behelst een omzetting van de bepalingen van de Europese Overeenkomst betreffende het internationale vervoer van gevaarlijke goederen over de weg (ADR) uit 1957 in EU-wetgeving. De richtlijn beoogt te voorzien in een geharmoniseerd stelsel voor het voorkomen of beperken van ongelukken tijdens het vervoer van gevaarlijke goederen door het verzekeren van de juiste naleving van de internationale nor-

---

<sup>38</sup> Zie [http://www.mina.be/front.cgi?s\\_id=802](http://www.mina.be/front.cgi?s_id=802) .



men. Zij is van toepassing op het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg dat binnen de lidstaten of tussen de lidstaten plaatsvindt. De richtlijn geldt niet voor het vervoer van gevaarlijke goederen door voertuigen die eigendom zijn of onder de verantwoordelijkheid vallen van de strijdkrachten. Zie voor een en ander artikel 1 lid 1 van de richtlijn.

De richtlijn omschrijft het begrip ‘gevaarlijke goederen’ als ‘de stoffen en voorwerpen waarvan het vervoer over de weg krachtens de bijlagen A en B is verboden of slechts onder bepaalde voorwaarden is toegestaan’. ‘Vervoer’ is gedefinieerd als ‘ieder vervoer over de weg door een voertuig als [in artikel 2] omschreven, dat geheel of gedeeltelijk plaatsvindt via het openbare wegennet op het grondgebied van een lidstaat, met inbegrip van het onder de bijlagen vallende laden en lossen, onverminderd de bij de wetgevingen van de lidstaten voorgeschreven regeling betreffende de uit deze verichtingen voortvloeiende verantwoordelijkheid’ (art. 2).

Voorts bepaalt de richtlijn dat gevaarlijke goederen die krachtens de bijlagen A en B bij de richtlijn niet mogen worden vervoerd, niet in aanmerking komen voor vervoer over de weg. Het vervoer van andere in bijlage A vermelde gevaarlijke goederen is wel toegestaan, mits wordt voldaan aan de in de bijlagen A en B genoemde voorwaarden, met name ten aanzien van de verpakking en etikettering van de betrokken goederen, en de constructie, uitrusting en goede werking van het voertuig waarmee de betrokken goederen worden vervoerd. Zie hiervoor artikel 3 van de richtlijn. Aansluitend hierop voorziet de richtlijn in de artikelen 4 e.v. in een aantal afwijkings-, beperkings- en ontheffingsmogelijkheden. Zo heeft een lidstaat op grond van artikel 5 lid 1 het recht om, uitsluitend om andere redenen dan de vervoersveiligheid, zoals met name nationale veiligheid of milieubescherming, het vervoer van bepaalde gevaarlijke goederen over zijn grondgebied te verbieden of te reguleren. Voorts kan een lidstaat het vervoer over de weg van overeenkomstig de internationale voorschriften inzake vervoer over zee of door de lucht ingedeelde, verpakte en gekenmerkte gevaarlijke goederen op zijn grondgebied toestaan wanneer het vervoer ook een traject over zee of door de lucht omvat (zie art. 6).

Bijlagen A en B bij de richtlijn, die overigens een zeer complex karakter hebben, bevatten in hoofdlijnen een opsomming van een aantal gevaarlijke goederen (stoffen en voorwerpen) en een groot aantal gedetailleerde eisen waaraan bij het vervoer ervan moet zijn voldaan. Tot deze eisen behoren voorschriften betreffende de verpakking en etikettering van gevaarlijke goederen en voorschriften betreffende de constructie, uitrusting en goede werking van het voertuig waarmee deze goederen worden vervoerd. De stoffen zijn ingedeeld in 9 hoofdklassen, die op hun beurt (deels) zijn onderverdeeld in subcategorieën. De (hoofd)klassen gevaarlijke stoffen volgens de richtlijn zijn ontplofbare stoffen en voorwerpen, gassen, brandbare vloeistoffen, brandbare vaste stoffen en voor zelfontbranding vatbare stoffen, stoffen die in contact met water brandbare gassen ontwikkelen, oxiderende stoffen en organische peroxiden, giftige stoffen, infectueuze stoffen, radioactieve stoffen, bijtende stoffen, en een restcategorie ‘diverse gevaarlijke stoffen en voorwerpen’. De stoffen en voorwerpen zijn genummerd, waarbij een door de VN gehanteerde nummering wordt gebruikt (UN-nummers).

## 8a.2 Nationale regelgeving

Het wettelijke kader inzake het vervoer van gevaarlijke stoffen over land wordt hoofdzakelijk gevormd door de Wet vervoer gevaarlijke stoffen (WVGS), het Besluit

vervoer gevaarlijke stoffen (BVGS) en de Regeling vervoer over land van gevaarlijke stoffen (VLG).

Ingevolge artikel 2 lid 1 onder a WVGS is deze wet van toepassing op het vervoeren van gevaarlijke stoffen met een vervoermiddel over land en per spoor. Tevens is de WVGS van toepassing op het vervoer van gevaarlijke stoffen over de binnenwateren (zie in dit verband ook het BVGS en de daarop gebaseerde Regeling vervoer over de binnenwateren van gevaarlijke stoffen). Artikel 2 bepaalt ook dat de WVGS niet van toepassing is op het internationaal vervoer van gevaarlijke stoffen met vervoermiddelen die in eigendom toebehoren aan of zich bevinden onder de verantwoordelijkheid van de krijgsmacht of van de krijgsmacht van een bondgenootschappelijke mogendheid, overeenkomstig richtlijn 94/55/EEG.

De WVGS definieert 'gevaarlijke stoffen' als ontplofbare stoffen en voorwerpen, samengeperste, vloeibaar gemaakte of onder druk opgeloste gassen, brandbare vloeistoffen, brandbare vaste stoffen, voor zelfontbranding vatbare stoffen, stoffen die bij aanraking met water brandbare gassen ontwikkelen, stoffen die de verbranding bevorderen, organische peroxiden, giftige stoffen, infectueuze stoffen, bijtende stoffen en andere stoffen die voor de mens of het milieu gevaarlijk kunnen zijn, indien deze stoffen, voorwerpen et cetera krachtens artikel 3 zijn aangewezen (zie art. 1 lid 1 onder b WVGS).

Ingevolge artikel 3 WVGS zijn bij of krachtens amvb gevaarlijke stoffen of categorieën van gevaarlijke stoffen aangewezen, ten aanzien waarvan het verrichten van de handelingen, bedoeld in artikel 2 lid 1, met bij of krachtens die maatregel aangewezen vervoermiddelen niet is toegestaan of is toegestaan, mits de bij of krachtens die maatregel terzake gestelde regels in acht zijn genomen. De bedoelde amvb is het BVGS. Artikel 9 WVGS regelt een ontheffings- en vrijstellingsbevoegdheid, die toekomt aan de Minister van V en W. Overigens bevat het BVGS een aantal bepalingen dat voorziet in afwijking van de verboden van artikel 2 lid 1 WVGS. Afwijking is slechts mogelijk als aan de in het Besluit geformuleerde voorwaarden wordt voldaan.

Implementatie van richtlijn 94/55 heeft met name plaatsgevonden door middel van de Regeling vervoer over land van gevaarlijke stoffen. Deze regeling vindt haar basis (mede) in het BVGS. Bijlage 1 van de regeling bevat de Nederlandse vertaling van het ADR. Bijlage 2, die betrekking heeft op het vervoer van gevaarlijke stoffen dat op Nederlands grondgebied plaatsvindt, bevat bepalingen die afwijken van Bijlage 1 of die deze bijlage aanvullen.

Zoals zojuist al is opgemerkt, is de Minister van V en W bevoegd inzake de ontheffing of vrijstelling. Zie artikel 9 WVGS. Blijkens deze bepaling is hij ook bevoegd om tot intrekking of wijziging van de ontheffing of vrijstelling, indien de daarin opgenomen beperkingen of voorschriften niet of niet volledig in acht worden genomen. Ingevolge artikel 46 WVGS is de Minister van V en W ook bevoegd tot toepassing van bestuursdwang ter handhaving van de bij of krachtens de WVGS gestelde verplichtingen. In bepaalde, door de WVGS omschreven gevallen is de Minister van Defensie het omtrent de ontheffing en vrijstelling bevoegde gezag. Hij is dan ook bevoegd om tot intrekking of wijziging van de ontheffing of vrijstelling over te gaan, indien de daarin opgenomen beperkingen of voorschriften niet of niet volledig in acht worden genomen (zie art. 8 WVGS).

8b. De richtlijn betreffende het vervoer van gevaarlijke goederen per spoor (96/49/EG)

## 8b.1 Schets van de richtlijn

Richtlijn 96/49/EG schept een kader voor het vervoer van gevaarlijke stoffen per spoor binnen of tussen lidstaten. Het vervoer van bepaalde gevaarlijke goederen is verboden en met betrekking tot andere gevaarlijke goederen moet worden voldaan aan de in de Bijlage genoemde voorwaarden (art. 3). De richtlijn brengt de binnen de EU geldende regels op één lijn met het als uitvloeisel van het Verdrag betreffende het internationale spoorwegvervoer (Cotif) vastgestelde reglement betreffende het internationale spoorwegvervoer van gevaarlijke goederen (RID).

## 8b.2 Nationale regelgeving

Zoals al opgemerkt bij de behandeling van richtlijn 94/55/EG, wordt het wettelijk kader voor het vervoer van gevaarlijke stoffen voornamelijk gevormd door de WVGS en het BVGS. Zie voor een bespreking hiervan paragraaf 8a.2. De implementatie van richtlijn 96/49/EG heeft voorts met name plaatsgevonden door middel van de regeling vervoer over de spoorweg van gevaarlijke stoffen. Bijlage 1 van deze Regeling bevat de Nederlandse vertaling van het RID. Bijlage 2 ziet op het vervoer van gevaarlijke stoffen dat op Nederlands grondgebied plaatsvindt en bevat bepalingen die Bijlage 1 aanvullen respectievelijk bepalingen waarmee van deze bijlage wordt afgeweken. Evenals de Regeling vervoer over land van gevaarlijke stoffen, is de Regeling vervoer over de spoorweg van gevaarlijke stoffen (mede) gebaseerd op het BVGS. Zie met betrekking tot dit besluit eveneens paragraaf 8a.2.

8c. De richtlijn inzake het vervoer van gevaarlijke of verontreinigende goederen over zee (93/75/EEG) en de richtlijn betreffende de invoering van een communautair monitoring en informatiesysteem voor de zeescheepvaart en tot intrekking van Richtlijn 93/75/EEG (2002/59/EG)

## 8c.1 Schets van de richtlijnen

Richtlijn 93/75/EEG beoogde te komen tot een geharmoniseerd stelsel voor het voorkomen of beperken van ongelukken bij het vervoer van gevaarlijke goederen over zee, door middel van het verzekeren van de juiste naleving van de relevante internationale normen. De richtlijn kende een systeem van kennisgevingen voor schepen die in de territoriale wateren van de lidstaten gevaarlijke goederen vervoeren. De richtlijn bevatte geen lijsten van gevaarlijke stoffen. In plaats daarvan werd verwezen naar de relevante internationale overeenkomsten.

Richtlijn 93/75/EEG is inmiddels vervangen door richtlijn 2002/59/EG. De richtlijn milieuaansprakelijkheid is hieraan echter nog niet aangepast. Zij verwijst in onderdeel 8 van Bijlage III nog steeds naar richtlijn 93/75/EEG. Strikt genomen, betekent dit dat dit onderdeel in zoverre irrelevant is geworden. Wij nemen echter aan, dat de verwijzing naar richtlijn 93/75/EEG binnen afzienbare tijd zal worden vervangen door een verwijzing naar richtlijn 2002/59/EG. Daarom besteden wij hier ook aandacht aan de laatstgenoemde richtlijn.

Doel van richtlijn 2002/59/EG is een monitoring- en informatiesysteem voor de zeescheepvaart in te stellen om de veiligheid en efficiëntie van het zeeverkeer in de Gemeenschap te verhogen, om de reactie van de autoriteiten beter op incidenten, ongevallen en potentieel gevaarlijke situaties op zee - opsporings- en reddingsoperaties inbegrepen - te verbeteren, en om tot een betere voorkoming en opsporing van veront-

reiniging door schepen bij te dragen. Zie artikel 1 van de richtlijn. Richtlijn 2002/59/EG bevat onder meer een uitbreiding van de rapportageverplichtingen van haar voorgangster tot andere gevaarlijke of verontreinigende goederen, met name bunkerbrandstoffen. De richtlijn voorziet in een verplichting tot melding aan de (haven)autoriteiten en monitoring van schepen, in het bijzonder van schepen die gevaarlijke of verontreinigende stoffen vervoeren (Titel I) en in een verplichting tot aanmelding van gevaarlijke of verontreinigende stoffen aan boord (Titel II), waarvan onder omstandigheden vrijstelling kan worden verleend. Voorts bevat zij een aantal voorschriften betreffende de monitoring van zogenaamde risicoschepen en interventie in geval van incidenten en ongevallen op zee (Titel III; zie voor het begrip 'risicoschepen' art. 16 van de richtlijn).

Richtlijn 2002/59/EG bevat een definitie van 'gevaarlijke stoffen' en een definitie van 'verontreinigende stoffen', waarin onder meer wordt verwezen naar codes van de Internationale Maritieme Organisatie. Zie artikel 3, onderdeel g, respectievelijk onderdeel h, van de richtlijn. Evenals haar voorgangster, bevat richtlijn 2002/59/EG (derhalve) geen lijst van gevaarlijke of verontreinigende stoffen.

## 8c.2 Nationale regelgeving

Het nationale wettelijk kader voor het vervoer over zee van gevaarlijke stoffen ter implementatie van de hiervoor bedoelde richtlijn wordt hoofdzakelijk gevormd door de Scheepvaartverkeerswet en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelingen, door de Wet voorkoming verontreiniging door schepen, de Schepenwet en het daarop gebaseerde Schepenbesluit en de Regeling veiligheid zeeschepen. Ook de Wet bestrijding ongevallen Noordzee is van belang.

Wat betreft de Scheepvaartverkeerswet en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelingen in hier met name het Scheepvaartreglement territoriale zee van belang. Artikel 2, onderdeel h, van dit reglement definieert 'een zeeschip dat bepaalde gevaarlijke of schadelijke stoffen vervoert' als 'elk vrachtschip, iedere olie-, chemicaliën-, of gastanker, of een passagiersschip, waarmee wordt vervoerd een gevaarlijke stof als bedoeld in artikel 3, onderdeel g, of een schadelijke stof als bedoeld in artikel 3, onderdeel h, van richtlijn 2002/59/EG'. Artikel 5 lid 1 Scheepvaartreglement territoriale zee bepaalt, dat een zeeschip dat bepaalde gevaarlijke of schadelijke stoffen vervoert, geen in Nederland gelegen haven, ankerplaats, of een in de Nederlandse territoriale zee gelegen laad- of losinrichting binnen vaart, voordat de kapitein, de exploitant of de agent aan de bevoegde autoriteit van de eerste bestemming in Nederland de bij ministeriële regeling vastgestelde gegevens heeft gemeld omtrent het schip, de positie, het tijdstip van aankomst en vertrek daarvan, de daarmee vervoerde lading, het aantal personen aan boord en de uit te voeren reis, op een bij die regeling bepaalde wijze. Een grotendeels indentieke meldingsplicht geldt voor de afvaart van een zeeschip dat bepaalde gevaarlijke of schadelijke stoffen vervoert (zie art. 5 lid 4). De bevoegde autoriteit (dat wil zeggen de als zodanig door de Minister van V en W voor een bepaald gebied aangewezen persoon, zie art. 2, onderdeel a) kan ontheffing verlenen van deze meldingsplichten met betrekking tot een zeeschip als bedoeld in artikel 5, lid 1 en lid 4, dat in lijndienst vaart tussen twee in Nederland gelegen havens of tussen een in Nederland gelegen haven en een haven gelegen in een andere staat, als wordt voldaan aan de voorschriften, bedoeld in artikel 15, eerste lid, onderdelen a en b, van richtlijn

nr. 2002/59/EG (zie art. 5 lid 7). Deze ontheffing kan worden ingetrokken als niet meer aan deze voorschriften wordt voldaan (zie art. 5 lid 8). Voorts voorziet artikel 6, onder e, Scheepvaartreglement territoriale zee in een plicht tot mededeling aan de bevoegde autoriteit als het schip voorwerpen of stoffen heeft verloren of dreigt te verliezen, die het scheepvaartverkeer in gevaar kunnen brengen.

De Wet voorkoming verontreiniging door schepen (WVVS) is van toepassing op Nederlandse en, in de gevallen bij of krachtens deze wet bepaald, buitenlandse schepen (art. 2). Artikel 3 WVVS zondert een aantal schepen van haar toepassingsbereik uit, waaronder oorlogsschepen, marinehulpschepen en andere schepen die in gebruik zijn voor de uitvoering van de militaire taak. Het in casu belangrijkste onderdeel van de WVVS is het verbod om vanaf een schip een schadelijke stof in zee te lozen behoudens in de gevallen en op de wijze vast te stellen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (art. 5 lid 1 WVVS). Men zie in dit verband onder meer het Besluit voorkoming olieverontreiniging door zeeschepen, het Besluit voorkoming verontreiniging door met schepen in bulk vervoerde schadelijke vloeistoffen en het Besluit voorkoming verontreiniging door met schepen vervoerde schadelijke stoffen in verpakte vorm. Onder 'lozen' verstaat de wet 'elk vrijkomen van schadelijke stoffen van een schip, hoe ook veroorzaakt, waaronder begrepen ontsnappen, overboord zetten, wegvloeien, weglekken, pompen of ledigen' (art. 1 onder p). Dit verbod is ook van toepassing op buitenlandse schepen in de Nederlandse territoriale zee. Voorts bevat de WVVS onder meer een aantal regels voor schepen, waaronder een regeling betreffende de certificering van schepen, en formuleert zij een aantal verplichtingen (hoofdzakelijk kennisgevings- en vastleggingsverplichtingen, maar ook een verplichting om scheepsafval af te geven bij een havenontvangstvoorziening) voor de kapitein. Van de certificeringseis kan in bepaalde gevallen ontheffing worden verleend door de inspecteur-generaal van de Inspectie Verkeer en Waterstaat. Van de eis scheepsafval af te geven bij een havenontvangstvoorziening kan ontheffing worden verleend door de Minister van V en W.

De Schepenwet bepaalt onder meer dat de kapitein, alvorens met zijn schip een reis te ondernemen, verplicht is ervoor te zorgen dat de met betrekking tot het vervoer van lading gegeven voorschriften in acht zijn genomen (zie art. 4 lid 1, onderdeel n). Bij of krachtens algemene maatregel van rijksbestuur wordt vastgesteld aan welke eisen ter voldoening aan het in het eerste lid bepaalde moet worden voldaan. Ingevolge artikel 5 kan de Minister van V en W bij amvb voor schepen van een bepaalde categorie vrijstelling verlenen van deze verplichting, mits aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan. Voorts kent dit artikel een ontheffingsbevoegdheid toe aan het Hoofd van de Scheepvaartinspectie.

Het Schepenbesluit bevat onder meer een certificeringseis en -regeling voor schepen die bepaalde gevaarlijke of verontreinigende stoffen vervoeren. De bevoegdheid tot afgifte van het desbetreffende certificaat is toegekend aan het Hoofd van de Scheepvaartinspectie (zie o.m. art. 8 en de artt. 25 e.v. van het Schepenbesluit). Een nadere regeling betreffende de benodigde certificaten en de eisen waaraan het schip met het oog op certificering moet voldoen, is opgenomen in de Regeling veiligheid zeeschepen. Daarnaast bevat deze regeling nog enkele voorschriften met betrekking tot onder meer het vervoer van gevaarlijke stoffen (zie art. 43).

Met betrekking tot het vervoer over zee van gevaarlijke of verontreinigende goederen of stoffen (zie onderdeel 8 van Bijlage III bij de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn, dat

overigens niet over stoffen, maar over goederen spreekt) is ook de Wet bestrijding ongevallen Noordzee (WBON) van belang, waarbij wel aantekening verdient dat men met deze wet niet heeft beoogd uitvoering te geven aan richtlijn 93/75/EEG, noch aan Richtlijn 2002/59/EG. De WBON bevat regels met betrekking tot het voorkomen, beperken of ongedaan maken van schadelijke gevolgen van ongevallen op de Noordzee. Onder 'schadelijke gevolgen van een ongeval' verstaat de wet onder meer 'een ernstig en dreigend gevaar vanuit de Noordzee voor de Nederlandse kust of voor daarmee samenhangende belangen van Nederland door verontreiniging of dreigende verontreiniging, welk gevaar ontstaat als gevolg van een ongeval of van daarmee verband houdende handelingen waarvan redelijkerwijs kan worden aangenomen dat zij zeer ernstige schade tot gevolg zullen hebben' (zie art. 3 WBON). De WBON bevat een aantal regels met betrekking tot (onder meer) de melding van ongevallen en van in verband daarmee vanwege het schip genomen maatregelen en de bestrijding van schadelijke gevolgen van ongevallen. Zij is niet van toepassing op buitenlandse oorlogsschepen en buitenlandse militaire luchtvaartuigen, alsmede buitenlandse schepen of buitenlandse luchtvaartuigen, die eigendom zijn van of in beheer zijn bij een Staat ten tijde dat zij uitsluitend worden gebruikt in dienst van de overheid voor andere dan handelsdoeleinden. Ook is de WBON in beginsel niet van toepassing op Nederlandse oorlogsschepen en Nederlandse militaire luchtvaartuigen. Zie hiervoor artikel 17 WBON.

## 9. De Richtlijn betreffende de bestrijding van door industriële inrichtingen veroorzaakte luchtverontreiniging (84/360/EEG)

Ingevolge artikel 3 lid 1 onder a Milieuaansprakelijkheidsrichtlijn in combinatie met Bijlage III, onderdeel 9, geldt eveneens een risico-aansprakelijkheid voor 'de exploitatie van installaties die overeenkomstig de richtlijn betreffende de bestrijding van door industriële inrichtingen veroorzaakte luchtverontreiniging (84/360/EEG) aan een vergunning zijn onderworpen, meer bepaald met betrekking tot de uitstoot in de lucht van de onder de laatstgenoemde richtlijn vallende verontreinigende stoffen'.

### 9.1 Schets van de richtlijn

Met het oog op de voorkoming of vermindering van luchtverontreiniging vereist de richtlijn een voorafgaande vergunning voor het in werking hebben van bepaalde industriële inrichtingen. De richtlijn is ook een kaderrichtlijn. Zij voorziet in de vaststelling van 'uitvoeringsrichtlijnen', waarin emissiegrenswaarden moeten worden gesteld. Men zie in dit verband de richtlijnen inzake asbest, de richtlijn inzake grote stookinstallaties, de richtlijn inzake afvalverbrandingsinstallaties en de richtlijn inzake de verbranding van gevaarlijk afval.

De onderhavige richtlijn geeft blijk van een benadering naar milieucompartiment en staat aldus haaks op het huidige streven naar integratie. Dit streven heeft onder meer geleid tot de vaststelling van de eerder besproken IPPC-richtlijn. De IPPC-richtlijn voorziet in een integrale benadering van de vergunningverlening voor de onder haar werking vallende installaties (of inrichtingen). Zij komt aldus in de plaats van de procedure waarin richtlijn 84/360/EEG voorziet. Een en ander betekent dat de vergunningverlening voor nieuwe installaties thans onder het regime van de IPPC-Richtlijn valt, en niet onder dat van Richtlijn 84/360/EEG. In 2007 moeten ook alle bestaande

installaties onder het IPPC-regime zijn gebracht. Richtlijn 84/360 zal dan worden ingetrokken.

Zoals zojuist aangegeven, moeten de lidstaten ervoor zorgen dat voor de exploitatie van nieuwe inrichtingen die worden omschreven in Bijlage I van de richtlijn een voorafgaande vergunning verplicht wordt gesteld (zie art. 3 lid 1). Ook ingrijpende wijzigingen van bestaande inrichtingen moeten aan een vergunningvereiste worden onderworpen (zie art. 3 lid 2). Bijlage I deelt de daar genoemde inrichtingen in in de volgende hoofdcategorieën: energiebedrijven, metaalindustrie, minerale industrie (bijvoorbeeld cement- en glasfabrieken), chemische industrie, afvalverwijdering en pulpindustrie.

## 9.2 Nationale regelgeving

De richtlijneisen zijn hoofdzakelijk omgezet in (hoofdstuk 8 van) de Wm, in combinatie met het Ivb. Op grond van artikel 8.1 lid 1 Wm is een vergunning vereist voor bij het Ivb aangewezen inrichtingen die nadelige gevolgen voor het milieu kunnen veroorzaken. Voor deze inrichtingen maakt het luchtverontreinigingsaspect derhalve onderdeel uit de integrale vergunning zoals voorzien door de Wm.

Voor een aantal inrichtingen zijn op grond van de Wet inzake de luchtverontreiniging (Wlv) algemene regels vastgesteld. Artikel 13 Wlv bepaalt dat bij amvb in het belang van het voorkomen of beperken van luchtverontreiniging regelen worden gesteld met betrekking tot toestellen, brandstoffen en verontreinigende handelingen. Hiertoe kunnen onder meer behoren een verbod een toestel of brandstof, behorende tot een bij de maatregel aangewezen categorie, te gebruiken, te vervaardigen, in te voeren, ten verkoop in voorraad te hebben, ten verkoop aan te bieden, te verkopen, af te leveren of te vervoeren, voorzover naar het oordeel van de Kroon het nut van het aanwenden daarvan niet opweegt tegen de nadelen uit het oogpunt van luchtverontreiniging, en een verbod om dit te doen zonder vergunning, verleend door een bij de amvb aangewezen orgaan. Ter uitvoering van artikel 13 Wlv is het Besluit emissie-eisen stookinstallaties milieubeheer A vastgesteld. De andere hier relevante amvb is het eveneens op de Wlv gebaseerde Besluit emissie-eisen NO<sub>x</sub> salpeterzuurfabrieken. Beide besluiten bevatten algemene regels, die gelden voor (bepaalde) Wm-vergunningplichtige inrichtingen. Zij heffen de Wm-vergunningplicht niet op en brengen ook geen verandering in de op grond van die wet geldende bevoegdheidsverdeling.

Voor de regeling van de beslissingsbevoegdheid en de handhavingsbevoegdheid verwijzen wij naar paragraaf 1.2, nu het daar gestelde ook hier van toepassing is.

## 10. De richtlijn inzake het ingeperkte gebruik van genetisch gemodificeerde micro-organismen (90/219/EEG)

Ingevolge artikel 3 lid 1 onder a van de Milieuaansprakelijkheidsrichtlijn bestaat voorts een risico-aansprakelijkheid voor het ingeperkt gebruik, met inbegrip van vervoer, van genetisch gemodificeerde micro-organismen, als gedefinieerd in Richtlijn 90/219/EEG inzake het ingeperkt gebruik van genetisch-gemodificeerde micro-organismen (GGM's).

### 10.1 Schets van de richtlijn

De richtlijn inzake het ingeperkte gebruik van genetisch gemodificeerde micro-organismen (GGM's) stelt maatregelen vast voor het ingeperkte gebruik van genetisch gemodificeerde micro-organismen (GGM's) om de gezondheid van de mens en het milieu te beschermen. Met het oog daarop brengt de richtlijn een systeem tot stand voor risicoanalyse en -beheersing, kennisgeving, toestemming en noodmaatregelen bij ongevallen. Ingevolge artikel 2 van de richtlijn (zoals gewijzigd bij richtlijn 98/81/EG) wordt onder 'ingeperkt gebruik' verstaan 'elke activiteit waarbij micro-organismen genetisch worden gemodificeerd of waarbij dergelijke GGM's worden gekweekt, opgeslagen, getransporteerd, vernietigd, verwijderd of anderszins gebruikt en waarbij specifieke inperkingsmaatregelen worden gebruikt om het contact van die micro-organismen met de bevolking in het algemeen en het milieu te beperken'. De richtlijn is niet van toepassing op (onder meer) de opslag, de kweek, het transport, de vernietiging, de verwijdering of het gebruik van GGM's die op de markt zijn gebracht overeenkomstig richtlijn 90/220/EEG inzake de doelbewuste introductie van genetisch gemodificeerde organismen in het milieu of krachtens andere communautaire wetgeving die voorziet in een specifieke milieurisicobeoordeling die vergelijkbaar is met die van richtlijn 90/220/EEG, op voorwaarde dat het ingeperkt gebruik in overeenstemming is met de eventueel aan de toestemming tot het in de handel brengen verbonden voorwaarden. Zie verder de artikelen 3 en 4 van de richtlijn. De richtlijn bevat voorts bepalingen met betrekking tot een risico-analyse, die dient te leiden tot een indeling in één van vier in de richtlijn onderscheiden klassen. Voor elke van deze klassen moeten bepaalde inperkings- en andere beschermingsmaatregelen worden genomen, die worden omschreven in Bijlage IV van de richtlijn. Deze maatregelen moeten regelmatig worden herzien. Onmiddellijke herziening is verplicht als de maatregelen niet langer passend zijn, de classificatie niet langer juist is of als de analyse niet langer passend is in het licht van nieuwe wetenschappelijke of technische kennis.

In aansluiting hierop verplicht de richtlijn tot een kennisgeving aan de bevoegde instantie. Ingevolge richtlijn 98/81/EG is het voorheen geldende kennisgevingssysteem vervangen door een stelsel waarbij de kennisgeving wordt gebaseerd op de uitkomst van de eerder behandelde risico-analyse. Deze kennisgeving dient gebaseerd te zijn op de uitkomsten van deze analyse. De regels over de kennisgeving verschillen, afhankelijk van de klasse waarin de GGM's zijn ingedeeld en van het antwoord op de vraag of het gaat om een installatie waar voor het eerst GGM's van deze klasse worden gebruikt of om een installatie waar al eerder GGM's van deze klasse zijn gebruikt. De verschillen hebben met name betrekking op de vraag of een kennisgeving is vereist, en – indien een kennisgeving moet worden gedaan – op de informatie die daarbij moet worden verschaft en op het tijdstip waarop het gebruik mag beginnen. Soms geldt dat binnen een bepaalde periode kan worden begonnen, tenzij de bevoegde instantie bezwaar maakt, soms kan het gebruik eerder beginnen als de bevoegde instantie daarvoor toestemming geeft. Gaat het om GGM's die zijn ingedeeld in de klassen 3 en 4, dan kan (in beginsel) niet eerder worden begonnen dan nadat de bevoegde instantie daarvoor schriftelijke toestemming heeft gegeven.

Als de gebruiker de beschikking krijgt over nieuwe gegevens betreffende significante gevolgen voor de risico's of als sprake is van wijzigingen van het gebruik met significante gevolgen voor de risico's, moet de bevoegde instantie worden ingelicht en de kennisgeving worden gewijzigd. Als de bevoegde instantie de beschikking krijgt over nieuwe gegevens met aanzienlijke consequenties voor de risico's, kan zij schorsing, wijziging of beëindiging van het gebruik eisen.

## 10.2 Nationale regelgeving



De richtlijn inzake het ingeperkte gebruik van GGM's is in Nederland uitgevoerd in het Besluit genetisch gemodificeerde organismen Wms, dat is gebaseerd op artikel 24 van Wms. Richtlijn 90/219/EG is geïmplementeerd in paragraaf 2 Besluit GGO. Ingevolge het Besluit GGO is degene die van plan is over te gaan op ingeperkt gebruik verplicht om een analyse van de eventuele verbonden risico's voor mens en milieu uit te voeren. De toepassing van deze regeling is gebaseerd op een indeling van de GGO's in drie categorieën:

- groep I: GGM's die voldoen aan de definitie zoals neergelegd in de Regeling Genetische Gemodificeerde Organismen (Regeling GGO) of door middel van een beslissing van de Minister op een ingediend verzoek
- groep II: overige GGM's
- groep III: overige GGO's, niet zijnde micro-organismen

Tevens maakt het Besluit GGO een indeling naar activiteiten. Bijlage I bij het Ivb definieert de handelingen vallende onder de werkingssfeer van het ingeperkt gebruik onder het Besluit GGO en wijst tevens de categorieën van inrichtingen aan. Zowel de indeling van GGO's als de indeling naar activiteiten is van belang om te bepalen of degene die van plan is om voor de eerste keer over te gaan tot ingeperkt gebruik, verplicht is te wachten op een vergunning van de Minister van VROM, of dat een kennisgeving gevolgd door een wachttijd van 60 dagen voldoende is.

Zoals uit het voorgaande blijkt, is de Minister van VROM bevoegd gezag ten aanzien van de hier besproken vergunningverlening. Aan hem komt ook de handhavingsbevoegdheid toe. In dit verband dient overigens ook te worden gewezen op de artikelen 18.14 en 18.14a Wm. Op grond van artikel 18.14 Wm kan een belanghebbende aan een bestuursorgaan dat bevoegd is tot toepassing van bestuursdwang, oplegging van een last onder dwangsom of intrekking van een vergunning of ontheffing, verzoeken een daartoe strekkende beschikking te geven. Artikel 18.14a lid 1 Wm bepaalt dat, indien een overeenkomstig artikel 18.14 gedaan verzoek betrekking heeft op het bepaalde bij of krachtens de Wms, het bestuursorgaan waarbij het verzoek is ingediend, een beschikking op het verzoek geeft. Artikel 18.14a lid 2 Wm maakt hierop een uitzondering voor de gevallen waarin een ander bestuursorgaan dat eveneens bevoegd is tot handhaving, schriftelijk heeft verklaard het verzoek in behandeling te willen nemen, en het bestuursorgaan waarbij het verzoek tot toepassing van bestuursdwang is ingediend, daarop het verzoek binnen twee weken na de datum waarop het is ontvangen, heeft doorgezonden aan dat andere bestuursorgaan.

## 11 De richtlijn inzake de doelbewuste introductie van GGO's in het milieu (2001/18/EG)

Ingevolge artikel 3 lid 1 in combinatie met Bijlage III, onder 11 van de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn is er tevens een risico-aansprakelijkheid voor schade als gevolg van elke doelbewuste introductie van genetisch gemodificeerde organismen in het milieu, daaronder begrepen het vervoer en het in de handel brengen van genetisch gemodificeerde organismen, als gedefinieerd in richtlijn 2001/18/EG.

### 11.1 Schets van de richtlijn

Richtlijn 2001/18/EG beoogt harmonisatie van de maatregelen ter bescherming van de gezondheid en het milieu bij de doelbewuste introductie van genetisch gemodificeerde organismen (GGO's) in het milieu en bij het in de handel brengen van GGO's als product of in producten (art. 1 van de richtlijn). De richtlijn heeft geen betrekking op het transport van GGO's (art. 3 lid 2). Voorts is zij niet van toepassing op organismen die tot stand zijn gekomen door middel van bepaalde technieken (zie art. 2 lid 2 en art. 3 lid 1). Tevens zijn sommige onderdelen van de richtlijn onder bepaalde voorwaarden niet van toepassing op bepaalde (producten met) GGO's, als deze zijn toegelaten op grond van andere EG-regelgeving en er is voorzien in een toereikende milieurisicobeoordeling (zie de artt. 5 en 12).

De inhoud van de richtlijn komt in belangrijke mate overeen met die van de richtlijn inzake het ingeperkt gebruik van genetisch-gemodificeerde micro-organismen. De Richtlijn stelt twee kennisgevingsstelsels in, namelijk een stelsel voor de introductie van GGO's in het milieu voor andere dan handelsdoeleinden en een stelsel voor het in de handel brengen van GGO's als product of in producten. Het introduceren en het in de handel brengen mogen slechts plaatsvinden als – na een voorafgaande kennisgeving – toestemming is verkregen van de bevoegde instantie en de eventueel aan die toestemming verbonden voorwaarden in acht worden genomen (zie art. 6 lid 8 en art. 19 lid 2). Voorafgaand aan de kennisgeving moet de kennisgever een milieurisicobeoordeling te verrichten (zie art. 4 en art. 6 lid 2).

Bij veranderingen met mogelijke risico's voor mens of milieu en ook bij nieuwe gegevens over deze risico's moet de bevoegde instantie worden ingelicht en moeten de nodige beschermingsmaatregelen worden genomen of herzien (art. 8). Na de introductie moet de kennisgever de resultaten ervan aangaande de eventuele milieu- en gezondheidsrisico's aan de bevoegde instantie doen toekomen (art. 10).

In geval van het in de handel brengen van GGO's als product of in producten moet de fabrikant of importeur van een product met GGO's voorafgaande aan het in de handel brengen daarvan een kennisgeving indienen bij de bevoegde instantie van de lidstaat waar het product voor de eerste keer in de handel wordt gebracht. Deze instantie stuurt een afschrift naar de Commissie, die het aan de bevoegde instanties van de andere lidstaten zendt (art. 13 lid 1). Deze kennisgeving moet aan bepaalde inhoudelijke eisen voldoen. Zo moet zij in ieder geval de in Bijlage III en IV genoemde informatie bevatten (zie art. 13 in combinatie met art. 16).

Na een bepaalde beoordelingsprocedure te hebben doorlopen, neemt de bevoegde instantie een schriftelijke beslissing omtrent toestemming voor het in de handel brengen voor een periode van maximaal tien jaar. In geval van bezwaren tegen een voorgenomen toestemming, gelden bijzondere voorschriften. Als er bezwaren worden ingediend waarover geen overeenstemming wordt bereikt, moet een Comitéprocedure tot een besluit leiden. Zie voor een en ander de artikelen 14 e.v. en 25

Als er nieuwe informatie over de gezondheids- of milieurisico's beschikbaar komt, moet de kennisgever de nodige beschermingsmaatregelen treffen, de bevoegde instantie inlichten en de kennisgeving aanpassen (art. 20 lid 2). De nieuwe informatie kan ertoe leiden dat de bevoegde instantie de toestemmingsvoorwaarden wijzigt of de toestemming intrekt. Lidstaten mogen het in de handel brengen van producten die aan de eisen van de richtlijn voldoen niet verbieden, beperken of verhinderen (art. 22). Wel is een tijdelijke beperking of verbod op gebruik en/of verkoop mogelijk als er op grond van (na de toestemming beschikbaar gekomen) nieuwe kennis of informatie redenen zijn om aan te nemen dat het product gevaar oplevert voor de gezondheid van mens of milieu.

De Richtlijn bepaalt voorts dat de door de lidstaten te treffen sancties op overtredingen ervan doeltreffend, evenredig en afschrikwekkend moeten zijn (zie art. 33).

## 11.2 Nationale regelgeving

Evenals richtlijn 90/219/EEG inzake het ingeperkt gebruik van genetisch gemodificeerde micro-organismen, is ook richtlijn 2001/18/EG geïmplementeerd in het Besluit genetisch gemodificeerde organismen Wms (Besluit GGO). De implementatie van de onderhavige richtlijn heeft voornamelijk plaatsgevonden in paragraaf 3 van het besluit (artt. 23-35 Besluit GGO). Ingevolge artikel 23 lid 1 is het, behoudens vergunning, verboden om GGO's te vervaardigen, toe te passen, voorhanden te hebben, aan een ander ter beschikking te stellen of in Nederland in te voeren alsmede zich ervan te ontdoen, dan wel genetisch gemodificeerde organismen, niet zijnde micro-organismen, te vervoeren. Een aantal activiteiten is uitgezonderd van dit verbod, waaronder het ingeperkt gebruik, handelingen die zijn beschreven in Bijlage 1 bij het Besluit GGO indien die handelingen worden uitgevoerd onder de daar vermelde voorwaarden (voorzover toepasselijk), het vervoeren van genetisch gemodificeerde organismen, niet zijnde micro-organismen, voor overige doeleinden indien dat vervoeren geschiedt overeenkomstig door de Minister van VROM gestelde regels, en handelingen voor overige doeleinden van medicinale stoffen en preparaten voor gebruik door de mens die bestaan uit genetisch gemodificeerde organismen of die deze bevatten, voorzover die handelingen krachtens communautaire regelgeving, niet zijnde richtlijn nr. 2001/18, zijn toegelaten, mits deze regelgeving voorziet in (onder meer) een milieurisicoanalyse. Het verbod heeft evenmin betrekking op genetisch gemodificeerde organismen als product of in producten die in de handel worden gebracht, voorzover die krachtens communautaire regelgeving, niet zijnde richtlijn 2001/18, zijn toegelaten en die communautaire regelgeving voorziet in (onder meer) een milieurisicoanalyse, noch op genetisch gemodificeerde organismen als product of in producten die in de handel worden gebracht, voorzover de bevoegde instantie van een andere lidstaat een vergunning als bedoeld in het eerste lid voor het in de handel brengen heeft verstrekt dan wel op andere wijze daarvoor schriftelijke toestemming heeft verleend overeenkomstig richtlijn 2001/18/EG. Zie voor een en ander artikel 23 lid 2 Besluit GGO.

Bevoegd tot verlening, wijziging en (al dan niet ambtshalve) intrekking is de Minister van VROM. Hij moet dit doen in overeenstemming met de Minister van LNV, voorzover het betreft die aspecten van de bescherming van het milieu waarvoor deze verantwoordelijk is. Tevens moet hij voorafgaande aan zijn beslissing overleggen met andere Ministers, voorzover er sprake is van aspecten waarvoor deze verantwoordelijk zijn (zie de artt. 30 en 33).

Zoals uit het voorgaande blijkt, is het ook hier (primair) de Minister van VROM die bevoegd gezag is ten aanzien van de vergunningverlening. Aan hem komt ook de handhavingsbevoegdheid toe. Verwezen zij verder naar paragraaf 10.2.

12. De verordening betreffende toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de Europese Gemeenschap (Verordening 259/93) (EVOA)

Tot slot is er een risico-aansprakelijkheid voor 'elke grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de Europese Unie waarvoor een vergunning is vereist dan wel een verbod geldt in de zin van Verordening 259/93 betreffende toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de Europese Gemeenschap'.

## 12.1 Schets van de verordening

De EVOA gebruikt dezelfde definitie van afvalstoffen als de Kaderrichtlijn afvalstoffen (75/442/EEG) en is niet van toepassing op overbrenging van bepaalde specifieke categorieën afvalstoffen, zoals radioactieve afvalstoffen (deze vallen onder richtlijn 92/3/EEG). De EVOA kent een ingewikkeld stelsel van procedures voor de overbrenging van afvalstoffen, met gedetailleerde bepalingen die variëren voor het land van verzending, bestemming en doorkomst, het doel van de overbrenging (verwijdering of nuttige toepassing), en het type afvalstof. Op bepaalde overbrengingen rust een verbod, waar weer enkele gespecificeerde uitzonderingen op van toepassing zijn. Zo is alle voor verwijdering bestemde uitvoer van afvalstoffen vanuit de EU verboden, behoudens naar EVA-landen die ook partij zijn bij het Verdrag van Bazel (zie art. 14 lid 1 EVOA). Ook de overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen voor nuttige toepassing naar niet-OESO-landen is verboden.

Met betrekking tot overbrenging die is bestemd voor nuttige toepassing zijn de typen afvalstoffen gelijk aan die welke in de OESO-besluiten inzake de controle op grensoverschrijdende overbrengingen van afvalstoffen bestemd voor nuttige toepassing zijn vermeld. Met het oog hierop bevatten de bijlagen bij de EVOA 'groene', 'oranje' en 'rode' lijsten van afvalstoffen.

De EVOA kent elf basisstelsels. Deze stelsels hebben betrekking op overbrenging van afvalstoffen tussen lidstaten binnen de EU voor respectievelijk verwijdering, nuttige toepassing en verwijdering en nuttige toepassing met doorvoer via derde-staten, op overbrenging binnen lidstaten, uitvoer vanuit de EU voor respectievelijk verwijdering, nuttige toepassing en naar ACS-staten, op invoer in de Gemeenschap voor respectievelijk verwijdering en nuttige toepassing, op doorvoer over het grondgebied van de Gemeenschap voor verwijdering en nuttige toepassing buiten de Gemeenschap, respectievelijk ter verwijdering en nuttige toepassing (uitgezonderd doorvoer voor nuttige toepassing van een naar een land waarop het OESO-besluit van toepassing is) en voor nuttige toepassing van een naar een land waarop het OESO-besluit van toepassing is.

Deze stelsels verschillen op onderdelen van elkaar. De hoofdlijnen van de procedure zijn echter alle gevallen dezelfde: een ieder die de intentie heeft om afvalstoffen over de grens van een lidstaat te (laten) brengen, dient de bevoegde autoriteiten in andere betrokken staten in kennis te stellen door het begeleidende document aan deze autoriteiten toe te sturen. Het begeleidende document wordt verstrekt door de bevoegde autoriteit van verzending (in Nederland is de Minister van VROM de bevoegde autoriteit van verzending, bestemming en doorvoer als bedoeld in de EVOA, zie art. 10.58 lid 3 Wm).

Wanneer de ontvangst van het begeleidende document is bevestigd, hebben de bevoegde autoriteiten een beperkte periode waarbinnen zij kunnen verzoeken om aanvullende informatie, bezwaren kenbaar kunnen maken, vervoersvoorwaarden kunnen stellen en/of goedkeuring kunnen verlenen aan de overbrenging. Wanneer een overbrenging doorgang heeft gevonden, dient de ontvanger aan de kennisgever en de bevoegde autoriteiten een afschrift van het volledig ingevulde begeleidende document

toe te zenden. Na de verwijdering of nuttige toepassing dient vervolgens een afschrift van de verklaring van verwijdering of nuttige toepassing aan dezelfde partijen te worden toegezonden. Andere vereisten hebben betrekking op de gegevens die in het begeleidende document dienen te worden opgenomen en verplichtingen die betrekking hebben op contracten voor overbrengingen.

## 12.2 Nationale regelgeving

De EVOA heeft als EG-verordening rechtstreekse werking en behoeft daarom niet te worden omgezet in nationale regelgeving. Om een juiste toepassing ervan mogelijk te maken, is echter wel een aanvullende regeling getroffen. Deze aanvullende regeling is primair terug te vinden in de artikelen 10.39 en 10.44 en in de artikelen 10.56 tot en met 10.60 Wm. De laatstbedoelde bepalingen zijn opgenomen in Titel 10.7 Wm, met als opschrift 'Het overbrengen van afvalstoffen binnen, naar en uit de Europese Gemeenschap'.

Ingevolge artikel 10.56 Wm moet de Minister van VROM regels stellen ter uitvoering van artikel 27 EVOA en kan hij regels stellen ter uitvoering van andere artikelen van de verordening. Deze regels zijn opgenomen in de Regeling EEG-verordening overbrenging van afvalstoffen. Ter uitvoering van artikel 27 lid 1 EVOA, dat ter dekking van mogelijke kosten een borgsom of een gelijkwaardige verzekering eist bij elke overbrenging waarop de verordening betrekking heeft, bepaalt artikel 2 van de Regeling dat financiële zekerheid kan worden gesteld in de vorm van een waarborgsom, of een borgtocht in de zin van titel 14 boek 7 BW. Teneinde de controle en handhaving van de verordening te vereenvoudigen, bevat de regeling ook een aantal bepalingen betreffende de ingevolge de EVOA geldende verplichting voor een ieder die de intentie heeft om afvalstoffen over de grens van een lidstaat te (laten) brengen om van deze intentie kennis te geven aan de bevoegde autoriteiten in andere betrokken staten.

De artikelen 10.58 en 10.60 bevatten nog een aantal verboden ter uitvoering van de EVOA. Ingevolge artikel 10.58 lid 1 Wm is het verboden om afvalstoffen waarop de EEG-verordening overbrenging van afvalstoffen van toepassing is, binnen Nederlands grondgebied of buiten Nederlands grondgebied te brengen, indien dat naar het oordeel van de Minister van VROM in strijd zou zijn met het belang van de bescherming van het milieu. Artikel 10.58 lid 2 Wm bepaalt dat het tevens verboden is om afvalstoffen waarop de EEG-verordening overbrenging van afvalstoffen van toepassing is, buiten Nederlands grondgebied te brengen om nuttig te worden toegepast of te worden verwijderd in een land buiten de Europese Unie, waar de EEG-verordening overbrenging van afvalstoffen niet van toepassing is. Zoals al opgemerkt, is in Nederland de Minister van VROM de bevoegde autoriteit van verzending, bestemming en doorvoer als bedoeld in artikel 36 EVOA (art. 10.58 lid 3 Wm).

Artikel 10.60 lid 1 Wm verbiedt het om handelingen te verrichten als bedoeld in artikel 26 lid 1 EVOA (het verbod op sluikhandel). Ingevolge artikel 10.60 lid 2 Wm is het voorts verboden om afvalstoffen over te brengen indien gehandeld wordt in strijd met (onder meer) het verbod op uitvoer van afvalstoffen naar ACS-staten (zie art. 18 lid 1 EVOA). Ook verbiedt artikel 10.60 lid 2 Wm het handelen in strijd met een aantal kennisgevings- en vergunningsvereisten.

Blijkens het voorgaande komt de bevoegdheid tot vergunningverlening in casu toe aan de Minister van VROM. Voor de handhaving is artikel 18.2b Wm van belang, dat bepaalt dat de Minister van VROM tot taak heeft zorg te dragen voor de bestuursrechte-

lijke handhaving van de bij of krachtens hoofdstuk 10 gestelde verplichtingen, voorzover zij betrekking hebben op (onder meer) het overbrengen van afvalstoffen als bedoeld in titel 10.7 Wm. Tevens heeft de Minister van VROM blijkens deze bepaling tot taak zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving van de bij of krachtens de EVOA gestelde verplichtingen

### **Literatuur**

- Anonymus. 2005. Jaarverslag bodemsanering over 2004: Een rapportage van de bevoegde overheden bodemsanering. Rapport RIVM, 61 pp.
- Camphuysen C.J., Wright P.J., Leopold M.F., Hüppop O. & Reid J.B. 1999. A review of the causes, and consequences at the population level, of mass mortalities of seabirds. In: Furness R.W. & Tasker M.L. (eds) Diets of seabirds and consequences of changes in food supply: 51-66. ICES Coop. Res. Report No. 232, International Council for the Exploration of the Sea, Copenhagen.
- De Molenaar, J G, Jonkers, D J, Sanders, M E. 2000. Wegverlichting en natuur III: Lokale invloed van wegverlichting op een gruttopopulatie. DWW Ontsnipperijsreeks 38, 96 p.
- De Molenaar, J G. 2003. Lichbelasting, overzicht van de effecten op mens en dier. Rapport Alterra 778, 72 p.
- Eysink, W D, Dijkema, K S, van Dobben, H F, Slim, P A, Smit, C J, de Vlas, J, Sanders, M E, Wiertz, J, Schouwenberg, E P A G. 2000. Monitoring effecten bodemdaling op Ameland-Oost: evaluatie na 13 jaar gaswinning. Rapport Alterra / WL|Delft Hydraulics
- Foppen, R, van Kleunen, A, Loos, W-B, Nienhuis, J, Sierdsma, H. 2002. Broedvogels en de invloed van hoofdwegen, een nationaal perspectief. Onderzoeksrapport SOVON 2002/08, 76 p.
- Heubeck M., Camphuysen C.J., Bao R., Humple D., Sandoval A., Cadiou B., Bräger S. & Thomas T. 2003. Assessing the impact of major oil spills on seabird populations. Mar. Poll. Bull. 46: 900-902.
- Janssen, J AM, Schaminée, J H J, Brasseur, S M J, Ottburg, F G W A, Stumpel, A H P, Hoffmann, A H. 2004. Europese natuur in Nederland: soorten van de Habitatrictlijn. KNNV Uitgeverij, Utrecht, 112 p.
- Koeman, J. H., Ten Noever de Brauw, M. C., and de Vos, R. H. 1969. Chlorinated biphenyls in fish, mussels and birds from the River Rhine and the Netherlands coastal area. Nature 221: 1126–1128.
- Molenaar, J.G. de, R.J.H.G. Henkens, C. ter Braak, C. van Duyne, G. Hoefsloot, D.A. Jonkers. 2003. Wegverlichting en natuur IV: effecten van wegverlichting op het ruimtelijk gedrag van zoogdieren. Alterra rapport 648, 72 p.

- Reijnders, P. J. H. 1976. The harbour seal population in the Dutch Wadden Sea: size and composition. *Netherlands Journal of Sea Research* 10:223-235.
- Reijnen, M J S M. 1995. Disturbance by car traffic as a threat to breeding birds in the Netherlands. Diss. Leiden.
- Van Dobben, H F, Cappelle, H M P, Wamelink, G W W, Slim, P A, Dirkse, G M. 2002. Gevolgen van de vestiging van een veehouderijbedrijf in de gemeente Hoogeloon op de omringende natuur. Alrerra rapport, 47 p.
- Velando, A, Munilla, I & Leyenda, P.M. in press. Short-term indirect effects of the prestige oil spill on a marine top predator: changes in prey availability for european shags. *Marie Ecology Progress Series*.