

V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 2006-2007

15 juni 2007

ONTWERP VAN DECREET

**tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995
houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel XV Milieuschade,
tot omzetting van richtlijn 2004/35/EG van het
Europees Parlement en de Raad van 21 april 2004 betreffende milieuaansprakelijkheid
met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade**

INHOUD

	Blz.
Memorie van toelichting	3
Voorontwerp van decreet 15 december 2006	83
Advies van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen	103
Advies van de Minaraad	115
Voorontwerp van decreet van 9 maart 2007	149
Advies van de Raad van State	173
Ontwerp van decreet	201
Bijlage bij de memorie van toelichting: Reguleringsimpactanalyse	219

MEMORIE VAN TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Dit document vormt de memorie van toelichting bij het voorontwerp van milieuschadedecreet. Deze memorie bestaat uit vier delen. Het eerste deel beschrijft de algemene doelstelling en de totstandkoming van de Richtlijn 2004/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 april 2004 betreffende milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade¹ (hierna de ‘Richtlijn Milieuschade’). Deze inleiding geeft vervolgens een overzicht van de Richtlijn Milieuschade. De voorbereiding van de implementatie komt in deel twee aan bod, evenals de beleidsmatige uitgangspunten van het voorontwerp van milieuschadedecreet en de bij de omzetting gemaakte juridisch-legistieke keuzes. Deel drie geeft een artikelsgewijze commentaar bij de bepalingen van het voorontwerp van milieuschadedecreet. Deel vier ten slotte, bevat de concordantietabellen.

DEEL I. INLEIDING

Hoofdstuk I. Algemene doelstelling

Het voorliggende voorontwerp van decreet beoogt de omzetting van de Richtlijn Milieuschade in het Vlaamse Gewest. De richtlijn is gericht aan alle lidstaten² van de Europese Unie die de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking moeten doen treden om tegen 30 april 2007 (drie jaar na haar inwerkingtreding door haar verschijning in het Publicatieblad)³ aan deze richtlijn te voldoen.

De titel van het voorontwerp decreet milieuschade verwijst naar de richtlijn en komt daarmee tegemoet aan artikel 19, lid 1, tweede alinea, Richtlijn Milieuschade⁴. Deze memorie gaat in bijlage ook vergezeld van een tabel die de concordantie aangeeft tussen de richtlijn en de vastgestelde nationale, in casu Vlaamse, bepalingen en, omgekeerd, een concordantietabel tussen het (voorontwerp) decreet en

de bepalingen van de Richtlijn Milieuschade.⁵ Via de geëigende kanalen zullen de ‘belangrijkste bepalingen van nationaal recht’ tijdig aan de Europese Commissie worden medegedeeld.

De Richtlijn Milieuschade heeft tot doel, op basis van het beginsel dat de vervuiler betaalt, een kader voor milieuaansprakelijkheid vast te stellen voor het voorkomen en herstellen van milieuschade (artikel 1 onderwerp).

De doelstelling van deze richtlijn is het tot stand brengen van een gemeenschappelijk kader voor het voorkomen en herstellen van milieuschade tegen een redelijke kostprijs voor de samenleving. In overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel gaat de richtlijn niet verder dan wat nodig is om deze doelstelling te verwezenlijken.

De Europese Gemeenschap is van oordeel dat deze doelstelling, overeenkomstig het eveneens in artikel 5 van het EG Verdrag neergelegde subsidiariteitsbeginsel, beter op Gemeenschapsniveau dan door de lidstaten kan worden verwezenlijkt (overweging 3).

Het voorkomen en herstellen van milieuschade dient in de praktijk te worden gebracht door de bevordering van het in het EG-Verdrag neergelegde beginsel dat de vervuiler betaalt en overeenkomstig het beginsel van duurzame ontwikkeling. Overeenkomstig het beginsel dat de vervuiler betaalt, dient een exploitant die de milieuschade veroorzaakt of een onmiddellijk gevaar doet ontstaan dat zich dergelijke schade voordoet, in beginsel de kosten van de noodzakelijke preventie- of herstelmaatregelen te dragen. In gevallen waarin een bevoegde instantie zelf of via een derde maatregelen treft in plaats van een exploitant, dient die instantie ervoor te zorgen dat de door haar gemaakte kosten op de exploitant worden verhaald (overweging 18). Het basisbeginsel van deze richtlijn is dat een exploitant wiens activiteiten milieuschade veroorzaken of een onmiddellijk gevaar op milieuschade doen ontstaan, in beginsel de financiële verantwoordelijkheid moet dragen voor de kosten van de noodzakelijke preventie- en herstelmaatregelen.

¹ Pb.L. 143/57 van 30 april 2004.

² Artikel 21 Richtlijn Milieuschade ‘Adressaten’.

³ Artikel 20 Richtlijn Milieuschade ‘Inwerkingtreding’.

⁴ “Wanneer de lidstaten deze (uitvoerings)bepalingen aannemen, wordt in die bepalingen zelf of bij de officiële bekendmaking daarvan naar deze richtlijn verwezen. De regels voor deze verwijzing worden vastgesteld door de lidstaten.”

⁵ “De lidstaten delen de Commissie de tekst van de belangrijkste bepalingen van nationaal recht mee die zij onder het richtlijn vallende gebied vaststellen, met een tabel die de concordantie aangeeft tussen deze richtlijn en de vastgestelde nationale bepalingen” (art. 19, lid 2 Richtlijn Milieuschade). Deze tabellen vallen onder de openbaarheidwetgeving en moeten de Commissie, de rechter en het publiek toelaten de concordantie tussen de richtlijn en het decreet milieuschade na te gaan.

Op die manier worden exploitanten ertoe aangespoord maatregelen te treffen en praktijken te ontwikkelen om het risico op milieuschade en de kans dat zij geconfronteerd worden met de financiële consequenties van deze verantwoordelijkheid zo klein mogelijk te houden (overweging 2).

Artikel 175, lid 1, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap vormt de juridische grondslag van de Richtlijn Milieuschade. Deze bepaling impliceert in de eerste plaats dat de Gemeenschap in haar milieubeleid een hoog niveau van bescherming nastreeft. Een van de milieubeginselen waarop dit beleid berust is het beginsel dat de vervuiler betaalt.

De beschermende maatregelen die worden vastgesteld uit hoofde van artikel 175 EG Verdrag, beletten niet dat een lidstaat verdergaande beschermingsmaatregelen handhaaft of invoert. Zulke maatregelen moeten verenigbaar zijn met het EG Verdrag. Zij worden ter kennis van de Commissie gebracht (artikel 176 EG Verdrag). Als gevolg hiervan bepaalt artikel 16, lid 1 van de Richtlijn Milieuschade dat de lidstaten inzake preventie en herstel van milieuschade strengere bepalingen kunnen invoeren of handhaven. Dit kan o.a. het bepalen van extra activiteiten omvatten waarop de voorschriften inzake preventie en herstel van toepassing zijn of het bepalen van verdere verantwoordelijke partijen omvatten.

De snelheid waarmee de biodiversiteit afneemt en de vele verontreinigde locaties die een aanzienlijk gezondheidsrisico opleveren vormen de feitelijke verantwoording voor het uitvaardigen van de richtlijn. Indien geen actie wordt ondernomen, zou dit in de toekomst kunnen resulteren in nog meer verontreinigde locaties en nog groter verlies aan biologische diversiteit (overweging 1).

Vanuit een beleidsmatig oogpunt streeft de Richtlijn Milieuschade naar een verbeterde toepassing en naleving van de communautaire milieuwetgeving zoals vervat in de Richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand⁶ (hierna de Vogelrichtlijn), de Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna⁷ (hierna de Habitatrichtlijn) en de Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader

voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid⁸ (hierna de Kaderrichtlijn Water). Het preventieve effect van de (milieu)verantwoordelijkheid zou met name een grote stimulans vormen in de verruimde Unie en op die manier de tenuitvoerlegging van de EG-milieuregelgeving in de nieuwe lidstaten vergemakkelijken.⁹

Deze doelstellingen, onderliggende beginselen, juridische grondslagen en feitelijke overwegingen zijn van cruciaal belang bij de uitlegging van de Richtlijn Milieuschade. Hoewel het toezicht op de toepassing van het EG Verdrag en het daarvan afgeleid recht tot de taken van de Europese Commissie behoren, heeft het Europese Hof van Justitie het laatste woord over de correcte uitlegging van het gemeenschapsrecht. Uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie valt af te leiden dat zij na tekstuele en grammaticale analyses, met inbegrip van een vergelijking van de verschillende taalversies, meestal gebruik maakt van de teleologische interpretatiemethode:

“A proper interpretation of the ELD must be based on the principles of interpretation commonly accepted in Community law, that is an interpretation based on the wording of the legislation as enlightened by the place and role of the specific provision at issue in the general scheme provided for by the piece of legislation to be construed and the object and the purpose thereof.”

In vergelijking met nationale rechtbanken beroept het Hof zich weinig op de voorbereidende handelingen, al is enige informatie over de standpunten ingenomen tijdens de onderhandelingsfase belangrijk om bepaalde politieke compromissen enigszins te kunnen duiden.¹⁰

Hoofdstuk 2. Totstandkoming van de richtlijn

Meer dan 20 jaar stond het uitwerken van een regeling van de milieuaansprakelijkheid op de Europese agenda. De huidige Richtlijn Milieuschade ligt in het verlengde van het ‘Groenboek betreffende het herstel van milieuschade’ van 1993, al waren er eerdere

⁶ PB L van 25 juni 1979, p.1.

⁷ PB L 206 van 22 juli 1992, p.7.

⁸ PB L 327 van 22 december 2000, p. 1. Richtlijn gewijzigd bij Besluit nr. 2455/2001/EG (PB L van 15 december 2001, p. 1).

⁹ Witboek betreffende milieuaansprakelijkheid, COM(2000)66def., 14.

¹⁰ H.v.J. 23 oktober 2003, RTL Television GmbH t. Niedersächsische andesmedienanstalt für privaten Rundfunk, C-245/01, Jur. 2003, 1248, r.o. 58.

precedenten op het vlak van aansprakelijkheid voor schade veroorzaakt door afvalstoffen.

In de fase voor het verschijnen van het voorstel voor een richtlijn (1993-2002) laat de Commissie een indrukwekkende hoeveelheid studies uitvoeren, produceert zij het witboek en een aantal werkdocumenten en consulteert zij verschillende malen de belanghebbende partijen.

Meer informatie over de voorbereiding van de richtlijn is te consulteren op de website van de Commissie www.europa.eu.int/comm/environment/liability/.

Een reeks milieurampen (de ramp met olietanker Erika, de mijnrampen in het Spaanse Donaña en het Roemeense Baia Mare...) en de daarmee samenhangende publieke verontwaardiging verhogen de politieke druk om daadwerkelijk werk te maken van een regeling van de aansprakelijkheid voor milieuschade.¹¹ Begin 2000 publiceert de Commissie haar ‘Witboek betreffende milieuaansprakelijkheid’, een document dat aanvankelijk gezien wordt als de laatste stap voor de werkelijke onderhandelingen van een civielrechtelijke kaderrichtlijn. Na een bevraging blijkt voor het witboek onvoldoende maatschappelijk draagvlak te bestaan. In de zomer van 2001 verandert het Directoraat Generaal Milieu van de Commissie het geweer van schouder en laat zij in een kort werkdocument¹² voorzichtig haar voorkeur merken voor een publiekrechtelijke aanpak van het herstel van milieuschade. De reacties op het werkdocument zijn gematigd positief.

In overeenstemming met de medebeslissingsprocedure van artikel 251 EG-Verdrag dient de Commissie op 19 februari 2002 haar voorstel in bij het Europees Parlement en de Raad.¹³ Het is tot 14 mei 2003 vooraleer het Europees Parlement 48 amendementen op

het commissievoorstel aanneemt.¹⁴ Ondertussen had de Raad drie ministeriële besprekingen en een dertigtal werkgroepen over de ontwerprichtlijn gehouden.¹⁵ Op 13 juni 2003 slagen Raad en Commissie er in tot een politiek akkoord te komen.¹⁶

Het akkoord houdt met 26 EP-amendementen geheel, gedeeltelijk, in beginsel of “gedeeltelijk en in beginsel” rekening.

Het gemeenschappelijke standpunt herstructureert en verfijnt het commissievoorstel op een aantal punten. Volgens de Raad vormt het gemeenschappelijk standpunt een evenwichtige en realistische oplossing in het licht van de zorgen van het publiek, de exploitanten en de huidige financiële zekerheidsmarkt, waarbij in belangrijke mate beroep wordt gedaan op de bevoegdheid van de lidstaten en tegelijkertijd een aantal gemeenschappelijke doelstellingen en regels wordt vastgelegd zodat een en ander binnen een redelijke termijn kan worden verwezenlijkt. De grootste inhoudelijke wijziging van het gemeenschappelijke standpunt ten opzichte van het commissievoorstel is het feit dat bevoegde instanties in geval van een ingebreke blijvende exploitant niet langer verplicht zijn zelf de nodige preventieve of herstelmaatregelen

¹¹ Op 24 april 1994 nam het Europees Parlement overeenkomstig art. 192, lid 2 EG-Verdrag een resolutie aan die de Commissie ertoe diende aan te zetten “een ontwerp-richtlijn betreffende de regeling van de aansprakelijkheid voor (toekomstige) milieuschade voor te leggen”, Pb.C.128, 165.

¹² Working Paper on prevention and restoration of Significant Environmental Damage.

¹³ Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en het herstellen van milieuschade, COM(2002)17 def. van 23 januari 2002, Pb.C.151 van 25 juni 2002, 132. Voor het verloop van deze procedure en verwijzingen naar de belangrijkste documenten zie het ‘Legislative Observatory’ van het Europees Parlement.

¹⁴ T5-0211/2003 van 14 mei 2003. Het Economisch en Sociaal Comité van 18 juli 2000, Pb.C. 241 van 7 oktober 2002, 162. Het Comité van de Regio’s bracht geen advies uit over het voorstel voor een richtlijn.

¹⁵ Op de Europese Top van 21 maart 2003 drongen de staatshoofden en regeringsleiders erop aan om zo mogelijk uiterlijk in 2004 definitieve overeenstemming te bereiken over de richtlijn inzake milieuaansprakelijkheid en zo concreet gestalte te geven aan het beginsel dat de vervuiler betaalt.

¹⁶ Gemeenschappelijk standpunt (EG) Nr. 58/2003 door de Raad vastgesteld op 18 september 2003 met het oog op de aanneming van Richtlijn 2003/.../EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade (inclusief motivering), Pb.C. 277 van 18 november 2003, 10-30. Zie ook de Mededeling van de Commissie van 19 september 2003 aan het Europees Parlement overeenkomstig artikel 251, lid 2, tweede alinea, van het EG-Verdrag over dit gemeenschappelijk standpunt, SEC(2003)1027.H. DESCAMPS, “Het gemeenschappelijk standpunt inzake de richtlijn milieuaansprakelijkheid. The state of the art of een monster uit de pijplijn.” M.E.R. 2003, 162-199

len te treffen.¹⁷ Naar oordeel van de Raad dient de bevoegde instantie per geval te besluiten tot actie.¹⁸

In tweede lezing kan een intern verdeeld Europees Parlement slechts 4 wijzigingsvoorstellen aannemen. Na een aantal trialogen keurt het bemiddelingscomité op 10 maart 2004 de gemeenschappelijke ontwerp-tekst goed.¹⁹ De wijzigingen blijven hoofdzakelijk beperkt tot de inhoud van de toekomstige rapporten van de Commissie over de werking van de richtlijn en laten het politiek akkoord overeind.²⁰ Op 30 en 31 maart 2004 bekrachtigen respectievelijk Raad en Europees Parlement het akkoord.

Hoofdstuk 3. De Richtlijn Milieuschade in hoofdlijnen

A. Milieuschade

1. ALGEMEEN

Milieuschade volgens de richtlijn omvat schade aan natuurlijke habitats en beschermde soorten, schade aan wateren en bodemschade (artikel 2.1. Richtlijn Milieuschade). Schade is een meetbare ongunstige verandering in een van deze natuurlijke rijkdommen of een meetbare aantasting van een ecosysteemfunctie, die direct of indirect optreedt (artikel 2.2. Richtlijn Milieuschade). De verwijzingen naar begrippen uit de Habitat- en de Vogelrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water hebben tot doel begrippen zoals schade aan natuurlijke habitats en beschermde soorten en schade aan wateren te concretiseren. Er moet, in het bijzonder wat de definitie van milieuschade betreft, een omschrijving worden gegeven van begrippen die dienstig zijn voor de juiste uitlegging en toepassing van de regeling waarin de richtlijn voorziet. Wanneer het betrokken begrip ontleend is aan andere relevante Gemeenschapswetgeving, moet eenzelfde definitie worden gehanteerd, zodat gemeenschappelijke criteria kunnen worden toegepast en een eenvormige toepassing kan worden bevorderd (overweging 5). Bodemschade volgens de richtlijn wil zeggen elke vorm van bodemverontreiniging die een aanmerkelijk risico inhoudt voor negatieve effecten op de menselijke gezondheid. Ten behoeve van de beoordeling van bodemschade in de zin van de richtlijn is het wenselijk dat er risicobeoordelingsprocedures gehanteerd worden om vast te stellen in hoeverre de menselijke gezondheid waarschijnlijk schade zal ondervinden (overweging 7). Luchtverontreiniging valt als dusdanig niet te herstellen en wordt bijgevolg niet als een aparte schadecategorie beschouwd. In de overwegingen lezen we wel dat milieuschade ook schade veroorzaakt *door* in de lucht aanwezige elementen omvat, voorzover zij schade veroorzaken aan water, bodem, beschermde soorten of natuurlijke habitats (overweging 4).²¹

¹⁷ Zie hierover SEC(2003)1027def. MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT overeenkomstig artikel 251, lid 2, tweede alinea, van het EG-Verdrag over het gemeenschappelijk standpunt van de Raad met het oog op de aanneming van een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade

¹⁸ Doc.10933/5/03 van 18 september 2003, Motivering van de Raad, 3.

¹⁹ TA-PROV(2003) 0575 van 17 december 2003. Op 21 januari 2004 deelt de Raad mee niet met alle amendementen van het Parlement te kunnen instemmen. Op 26 januari stuurt de Commissie overeenkomstig artikel 215, lid 2, derde alinea, onder c), EG-Verdrag haar advies over de amendementen op het gemeenschappelijk standpunt door, COM (2004)55 def. Tussen 27 januari en 19 februari 2004 komt het bemiddelingscomité 4 keer bijeen, voor meer details zie artikel 251 EG-Verdrag, leden 3 tot 5.

²⁰ Herstelmaatregelen moeten als uiterste redmiddel worden beschouwd (art. 6, lid 3); in 2010 kan de Commissie in haar verslag over de doeltreffendheid van de richtlijn en de beschikbaarheid van financiële zekerheid voorstellen doen tot invoering van een 'systeem van geharmoniseerde verplichte financiële zekerheid' (art. 14, lid 2); maakt zij in 2014 een beoordeling over de beperking van de aansprakelijkheid overeenkomstig internationale overeenkomsten met inachtnaam (o.a.) van de verhouding van de aansprakelijkheid reders en de bijdragen van olieafnemers, rekening houdend met de studies van het O.O.P.C. (artikel 18, lid 3, onder a).

²¹ Bijlage I vermeldt ook "de exploitatie van installaties die overeenkomstig Richtlijn 84/360/EEG van de Raad van 28 juni 1984 betreffende de bestrijding van door industriële inrichtingen veroorzaakte luchtverontreiniging aan een vergunningsplicht zijn onderworpen, meer bepaald met betrekking tot de uitstoot in de lucht van onder de bovengenoemde richtlijn vallende verontreinigende stoffen."

2. SCHADE AAN BESCHERMDE SOORTEN EN NATUURLIJKE HABITATS

Schade aan beschermde soorten en natuurlijke habitats wil zeggen *“elke vorm van schade die aanmerkelijke negatieve effecten heeft op het bereiken of handhaven van de gunstige staat van instandhouding van beschermde soorten en natuurlijke habitats”* (art. 2.1.a) Richtlijn Milieuschade).

Of *schade aanmerkelijk* is, wordt bepaald aan de hand van de referentietoestand, rekening houdend met de criteria van bijlage I. Hierbij wordt rekening gehouden met de functies als gevolg van hun beleavingswaarde en hun capaciteit voor natuurlijke regeneratie.

Of de referentietoestand aanmerkelijke negatieve wijzigingen heeft ondergaan, wordt bepaald aan de hand van meetbare gegevens zoals:

- het aantal exemplaren, de populatiedichtheid of de ingenomen oppervlakte;
- 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 (vastgesteld op plaatselijk, regionaal of hoger niveau, met inbegrip van communautair niveau);
- het voortplantingsvermogen van de soort (volgens de voor die soort of populatie specifieke dynamiek), de levensvatbaarheid ervan of het natuurlijk regeneratievermogen van de habitat (volgens de dynamiek die specifiek is voor de karakteristieke soort van die habitat of de populaties van die soort);
- 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 tot een toestand die uitsluitend op basis van de dynamiek van de soort of habitat leidt tot een toestand die gelijkwaardig of beter wordt geacht dan de referentietoestand.

Schade waarvan bewezen is dat die effecten heeft op de menselijke gezondheid, moet worden beschouwd als aanmerkelijke schade.

Als aanmerkelijke schade hoeven echter niet te worden beschouwd:

- negatieve schommelingen die kleiner zijn dan de normale gemiddelde schommelingen voor een bepaalde soort of habitat;
- negatieve schommelingen als gevolg van natuurlijke oorzaken of als gevolg van ingrijpen in verband met het normale beheer van gebieden, zoals vastgelegd in habitatdossiers of in documenten waarin de doelen zijn uiteengezet, of zoals voordien uitgeoefend door eigenaars of exploitanten;
- schade aan soorten of habitats waarvan bekend is dat zij zich binnen een korte periode en zonder ingrijpen herstellen ofwel tot de referentietoestand ofwel tot een toestand die uitsluitend op basis van de dynamiek van de soort of habitat leidt tot een toestand die gelijkwaardig of beter wordt geacht dan de referentietoestand.

In de Richtlijn Milieuschade wordt derhalve al vrij duidelijk aangegeven wat dient verstaan te worden onder aanmerkelijke negatieve effecten. Voor zover zulks evenwel nog vatbaar zou zijn voor enige interpretatieruimte, kan verwezen worden naar het begrip “betekenisvolle aantasting” in de zin van de Habitatrichtlijn, welke hoogst waarschijnlijk in dezelfde zin dient begrepen te worden als “aanmerkelijke negatieve effecten”. Om te weten wat in de praktijk onder “significant” moet worden verstaan, is het nuttig zich te baseren op de jurisprudentie van het Hof van Justitie. Zo besliste het Hof van Justitie vrij recent dat een plan of een project dat niet direct verband houdt of nodig is voor het beheer van het gebied moet worden beschouwd als een project of een plan dat significante gevolgen kan hebben voor het betrokken gebied wanneer het de instandhoudingsdoelstellingen daarvan in gevaar dreigt te brengen. Dit moet met name worden beoordeeld in het licht van de specifieke milieukekenmerken en omstandigheden van het gebied waar het plan of project betrekking heeft.²²

²² H.v.J. 7 september 2004, Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee, Nederlandse Vereniging t. Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, C-127/02, 46-27. Andere relevante rechtspraak vormt H.v.J. 21 augustus 1993, Commissie t. Spanje, (Marismas de Santoña), C-335/90 en H.v.J. 29 januari 2004, Wörschcher Moos, C-209/02 Zie L. GOETHALS & G. VAN HOORICK, “Begrip schade aan beschermde soorten en natuurlijke habitats” in Bijlage X bij *Impactstudie richtlijn aansprakelijkheid milieuschade (I.R.A.M.) : voorbereiding van de omzetting van EG Richtlijn Milieuschade*, 1-21.

In de interpretatiegids van de Europese Commissie over Artikel 6 Habitatrichtlijn²³ wordt “significant effect” als volgt omschreven:

“Wat als een „significant” gevolg moet worden aangemerkt, is geen kwestie van willekeur. Ten eerste wordt de term in de richtlijn als een objectief begrip gehanteerd (d.w.z. dat de term niet op zodanige wijze wordt gekwalificeerd dat hij op een arbitraire wijze kan worden geïnterpreteerd). Ten tweede is een consequente interpretatie van „significant” noodzakelijk om te garanderen dat ‘Natura 2000’ als een coherent netwerk functioneert.

Hoewel er duidelijk behoefte is aan een objectieve interpretatie van de term „significant”, betekent deze objectiviteit natuurlijk geenszins dat geen rekening moet worden gehouden met de specifieke bijzonderheden en milieukenmerken van het beschermde gebied waarop het plan of project betrekking heeft. In dit verband kunnen de instandhoudingsdoelstellingen voor een gebied alsmede achtergrondgegevens en gegevens over de vroegere toestand, zeer nuttig zijn voor een precieze omschrijving van de meest delicate punten in verband met natuurbehoud. Een deel van deze informatie is vervat in de gegevens die bij het selectieproces overeenkomstig artikel 4 van Richtlijn 92/43/EEG worden gebruikt. Ook beschikken de lidstaten soms over gedetailleerde beheersplannen ter instandhouding van een gebied, waarin de verschillen qua kwetsbaarheid tussen de diverse delen van een gebied worden beschreven.

Er moet rekening worden gehouden met de specifieke situaties ten aanzien waarvan in de communautaire of gelijkwaardige nationale wetgeving bepaalde afwijkingen zijn opgenomen van de mate van bescherming die het milieu wordt geboden (overweging 6). Schade aan de beschermde soorten en natuurlijke habitats omvat niet de vooraf vastgestelde negatieve effecten die het gevolg zijn van handelingen van de exploitant die door de betrokken instanties uitdrukkelijk werden toegestaan conform de bepalingen genomen ter uitvoering van artikel 6, leden 3 en 4 van de Habitatrichtlijn (art. 2.1.a), tweede alinea). Het gaat om plannen of projecten, die bij ontstentenis van alternatieve oplossingen en mits het nemen van de nodige compenserende maatregelen, om ‘dwingende redenen van groot openbaar belang’ moeten worden gerealiseerd.

Ook de afwijkende maatregelen toegestaan overeenkomstig artikel 9 van de Vogelrichtlijn en artikel 16 Habitatrichtlijn of, in het geval van niet onder het Gemeenschapsrecht vallende habitats en soorten (zie verder), maatregelen toegestaan overeenkomstig gelijkwaardige bepalingen van de nationale natuurbehoudswetgeving, maken geen schade aan de biodiversiteit in de zin van de Richtlijn Milieuschade uit. De Richtlijn Milieuschade geldt niet ingeval een afwijkingsregime is toegepast.

Deze beschermde soorten en natuurlijke habitats zijn (artikel 2.3. Richtlijn Milieuschade):

- de soorten genoemd in bijlage I of bedoeld in artikel 4, lid 2 van de Vogelrichtlijn, of in de bijlagen II en IV van de Habitatrichtlijn.

Bijlage I van de Vogelrichtlijn bevat een lijst van 181 zeldzame, bedreigde of kwetsbare vogelsoorten die speciale bescherming behoeven. Het gaat om soorten (en ondersoorten) van de roerdomp, de ooievaar, de wilde zwaan, de stern, de specht....

Artikel 4, lid 2 Vogelrichtlijn bepaalt dat de lidstaten ten aanzien van de niet in bijlage I genoemde en geregeld voorkomende trekvogels ‘speciale beschermingsmaatregelen’ treffen opdat deze soorten, daar waar zij voorkomen, kunnen voortbestaan en zich kunnen voortplanten.

Bijlage II Habitatrichtlijn bevat 193 diersoorten (vogels uitgezonderd) en 390 plantensoorten van communautair belang “voor de instandhouding waarvan aanwijzing van speciale beschermingszones vereist is”. Hier vinden we wolven (prioritair beschermd), grijze zeehonden, vleermuizen, otters, bepaalde varens, lelies en mossen...²⁴

Bijlage IV Habitatrichtlijn vermeldt de “Dier- en plantensoorten van communautair belang die strikt moeten worden beschermd”, maar waarvoor niet noodzakelijk speciale beschermingszones moeten worden aangewezen;

- de habitats van de genoemde soorten, *met uitsluiting van de soorten uit Bijlage IV*, oftewel het door specifieke abiotische en biotische factoren bepaald

²³ EUROPESE COMMISSIE, Beheer van “Natura 2000”-gebieden. De bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn (Richtlijn 92/43/EEG), Luxemburg, april 2000.

²⁴ Artikel 1, g Habitatrichtlijn slaat op soorten die bedreigd, kwetsbaar, zeldzaam of endemisch zijn.

milieu waarin de soort tijdens één van de fasen van zijn biologische cyclus leeft (art. 1, f Habitatrictlijn);

- de natuurlijke habitats uit bijlage I van de Habitatrictlijn. Dit zijn land- of waterzones met bijzondere kenmerken die gevaar lopen te verdwijnen, een beperkt verspreidingsgebied hebben of een opmerkelijk voorbeeld zijn voor een bepaalde regio. Voor de instandhouding van deze natuurlijke habitats is de aanwijzing van speciale beschermingszones vereist. In totaal gaat het om 218 typen natuurlijke habitats zoals kustlagunes, slikken, bepaalde duinen, heidegebieden, natuurlijke graslanden, niet voor publiek opengestelde grotten.... Aanwijzingen voor de interpretatie van habitattypes vindt men in de “Interpretation Manual of European Union Habitats”;
- de voortplantings- of rustplaatsen (van de soorten) genoemd in bijlage IV van de Habitatrictlijn;
- *indien een lidstaat zulks bepaalt*, niet in die bijlagen genoemde habitats of soorten die de lidstaat aanwijst voor doeleinden welke overeenkomen met de doeleinden van die twee richtlijnen. Bij de omschrijving van beschermde soorten en natuurlijke habitats kunnen met andere woorden ook soorten en habitats die uit hoofde van nationale natuurbehoudswetgeving worden beschermd, in aanmerking worden genomen (overweging 6).

Op te merken valt dat de richtlijn niet enkel gebiedsgericht tewerk gaat, maar ook bepaalde soorten beschermt los van de speciale beschermingszone waar deze voorkomen. Hierdoor omvat de beschermde biodiversiteit meer dan de oppervlakte van de Natura 2000 zones, d.i. het Europese ecologische netwerk van speciale beschermingszones, dat ongeveer 15 % van het totale grondgebied van de EU bestrijken. Er anders over oordelen zou immers tot gevolg hebben dat de habitats van de minder kwetsbare bijlage IV-soorten onder de Richtlijn Milieuschade een grotere bescherming krijgen dan de kwetsbaardere bijlage II-soorten van de Habitatrictlijn, wat niet de bedoeling kan zijn van de communautaire wetgever. De tekst van de Richtlijn Milieuschade maakt trouwens geen melding van deze speciale beschermingszones.

Eveneens een cruciaal element in de definitie van ‘schade aan beschermde soorten en natuurlijke habitats’ is het begrip “(gunstige) staat van instand-

houding” (artikel 2.4. Richtlijn Milieuschade). De Richtlijn Milieuschade ontleent de terminologie aan de Habitatrictlijn en hoopt hiermee in een zekere objectivering te voorzien²⁵.

Met betrekking tot een natuurlijke habitat gaat het om de “som van de invloeden die op de betrokken natuurlijke habitat en de daar voorkomende typische soorten inwerken en op lange termijn gevolgen kunnen hebben voor de natuurlijke verspreiding, de structuur en de functies van die habitat of het voortbestaan op lange termijn van de betrokken typische soorten, hetzij op het Europese grondgebied van de lidstaten waarop het Verdrag van toepassing is, hetzij op het grondgebied van een lidstaat, hetzij in het natuurlijke verspreidingsgebied van die habitat”.

De staat van instandhouding van een natuurlijke habitat wordt als “gunstig” beschouwd wanneer:

- het natuurlijke verspreidingsgebied van de habitat en de oppervlakte van die habitat binnen dat gebied stabiel zijn of toenemen,
- de voor behoud op lange termijn nodige specifieke structuur en functies bestaan en in de afzienbare toekomst vermoedelijk zullen blijven bestaan, en
- de staat van instandhouding van de voor die habitat typische soorten gunstig is als omschreven onder b) (art. 2.4.a. Richtlijn Milieuschade).

Met betrekking tot een soort gaat het om de som van de invloeden die op de betrokken soort inwerken en die op lange termijn gevolgen kunnen hebben voor de verspreiding en abundantie van de populaties daarvan, hetzij op het Europese grondgebied van de lidstaten waarop het Verdrag van toepassing is, hetzij op het grondgebied van een lidstaat, hetzij in het natuurlijke verspreidingsgebied van die soort.

De staat van instandhouding van een soort wordt als “gunstig” beschouwd aan de hand van volgende indicatoren:

- uit populatiedynamische gegevens blijkt dat de betrokken soort nog steeds een levensvatbare component is van de natuurlijke habitats waarin hij voorkomt, en dat vermoedelijk op lange termijn zal blijven,

²⁵ Meer bepaald artikel 1 e) & i) Habitatrictlijn.

- het natuurlijke verspreidingsgebied van die soort niet kleiner wordt of binnen afzienbare tijd lijkt te zullen worden, en
- er een voldoende grote habitat bestaat en waarschijnlijk zal blijven bestaan om de populaties van die soort op lange termijn in stand te houden (artikel 2.4.b.).

3. SCHADE AAN WATEREN

“Schade aan wateren” volgens de richtlijn wil zeggen:

“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 artikel 4, lid 7 van die richtlijn van toepassing is” (artikel 2.1.b Richtlijn Milieuschade).

“Wateren” zijn alle wateren waarop de Kaderrichtlijn Water²⁶ van toepassing is (art. 2.5. Richtlijn Milieuschade). De Kaderrichtlijn Water heft een aantal Europese richtlijnen (geleidelijk) op en biedt een overkoepelend kader voor de toepassing van andere Europese richtlijnen die niet (onmiddellijk) worden opgeheven. De Kaderrichtlijn Water heeft tot doel een kader vast te stellen voor de bescherming van oppervlaktewater, overgangswater, kustwater²⁷ en grondwater en zal eveneens bijdragen tot de bescherming van territoriale en mariene wateren. De Kaderrichtlijn Water gaat uit van de stroomgebiedbenadering waarbij voor elk district oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen worden aangeduid. Voor elk stroomgebieddistrict moet een stroomgebiedbeheersplan worden opgemaakt, dat concrete milieudoelstellingen bevat en vergezeld gaat

van een maatregelenprogramma.²⁸ Dit alles veronderstelt de stapsgewijze uitvoering van analyses op basis waarvan monitoringsprogramma's dienen worden opgesteld.²⁹ Monitoringprogramma's moeten de kwalitatieve en kwantitatieve toestand van oppervlaktewater en grondwater volgens de KRW meten en opvolgen. Deze programma's moeten uiterlijk op 22 december 2006 zijn uitgevoerd.

Hoewel de Kaderrichtlijn Water in beginsel geldt ongeacht de bestemming van het water, houdt zij ook de verplichting in om uiterlijk tegen 2004 registers aan te leggen met gebieden die zijn aangewezen als “bijzondere bescherming behoevend”.³⁰ De beschermde gebieden omvatten:

- gebieden aangewezen voor de onttrekking van voor menselijke consumptie bestemd water³¹;
- gebieden die voor de bescherming van economisch significante in het water levende planten- en diersoorten zijn aangewezen;
- waterlichamen die als recreatiewater zijn aangewezen, met inbegrip van de gebieden die overeenkomstig de Zwemwaterrichtlijn³² als zwemwater zijn aangewezen;
- nutriëntengevoelige gebieden, met inbegrip van de gebieden en de zones aangewezen overeenkomstig

²⁸ De milieudoelstellingen uit de Kaderrichtlijn Water moeten tegen 22 december 2009 vastgelegd zijn in het stroomgebiedbeheersplan. Het proces om tot de eerste stroomgebiedbeheersplannen te komen vereist verder een actieve participatie van alle betrokken partijen bij de uitvoering van de KRW waarvan het tijdschema, werkprogramma en de raadplegingsmaatregelen vanaf 22 december 2006 van start moeten gaan om drie jaar later uit te monden in het eerste stroomgebiedbeheersplan. Tegen 22 december 2004 de analyses en beoordelingen zijn uitgevoerd voor wat betreft de kenmerken, effecten van menselijke activiteiten en de economische analyse van het watergebruik.

²⁹ Voor een goed overzicht zie F. VANDERSTRAETEN, “De Europese Kaderrichtlijn Water: een vergelijking met de bestaande situatie in Vlaanderen”, M.E.R. 2002, 21-50.

³⁰ Artikel 6 (Register van beschermde gebieden).

³¹ Zie Artikel 7 (Voor drinkwater gebruikt water), dat verwijst naar de Richtlijn 80/778/EEG van de Raad van 15 juli 1980 betreffende de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water (Pb.L.229 van 30 augustus 1980, p. 11, gewijzigd door Richtlijn 98/83/EG (Pb.L. 330 van 5 december 1998, p. 32).

³² Richtlijn 76/160/EEG van de Raad van 8 december 1975 betreffende de kwaliteit van het zwemwater (Pb.L. 31 van 5 februari 1976, p. 1).

²⁶ Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (Pb. L. 327 van 22 december 2000, p.1). Zie algemeen F. MAES & L. LAVRYSEN (eds.), Integraal waterbeleid in Vlaanderen en Nederland, Brugge, Die Keure, 2003, 358p.

²⁷ Art. 2. 7. Kaderrichtlijn Water: “kustwateren”: de oppervlaktewateren, gelegen aan de landzijde van een lijn waarvan elk punt zich op een afstand bevindt van één zeemijl zeewaarts van het dichtstbijzijnde punt van de basislijn vanwaar de breedte van de territoriale wateren wordt gemeten, zo nodig uitgebreid tot de buitengrens van een overgangswater.

de Richtlijn Stedelijk Afvalwater³³ en de Nitraatrichtlijn³⁴;

- gebieden die voor de bescherming van habitats en soorten zijn aangewezen, wanneer het behoud of de verbetering van de watertoestand bij de bescherming een belangrijke factor vormt (Bijlage IV Beschermde gebieden).

De Kaderrichtlijn Water (KRW) heeft als algemene milieudoelstelling tegen 2015 voor al het oppervlaktewater en grondwater de goede toestand te bereiken en de achteruitgang van de toestand van de oppervlakte- en grondwaterlichamen te voorkomen (art. 4 KRW).

De oppervlaktewatertoestand wordt bepaald door de ecologische of de chemische toestand (art. 2, 17° KRW). Wanneer zowel de ecologische als de chemische toestand van het oppervlaktewaterlichaam tenminste “goed” zijn, spreekt men van een “goede oppervlaktewatertoestand” (art. 2, 18° KRW). De chemische toestand van een oppervlaktewaterlichaam is goed wanneer de concentraties verontreinigende stoffen niet boven de milieukwaliteitsnormen liggen. De ecologische milieudoelstellingen van het oppervlaktewater zullen worden bepaald overeenkomstig bijlage V van de Kaderrichtlijn Water. Aan de hand van de biologische, de hydromorfologische en de fysisch-chemische elementen wordt de ecologische toestand naar gelang het type en categorie van oppervlaktewaterlichaam³⁵ in de toestandsklassen zeer goed, goed of matig verdeeld.

Omdat het voor heel wat oppervlaktewaterlichamen niet mogelijk zal zijn de goede ecologische toestand te bereiken, voorziet de Kaderrichtlijn Water in een minder strenge ecologische milieudoelstelling voor kunstmatige en sterk veranderde waterlichamen³⁶, namelijk het “goed ecologisch potentieel”, dat even-

eens op basis van referentietoestanden in drie klassen (maximaal, goed en matig) wordt ingedeeld.

Voor grondwaterlichamen heeft de milieudoelstelling, een goede grondwatertoestand, betrekking op het bereiken van een goede chemische en een goede kwantitatieve toestand (art. 2, 19° & 20°). De goede chemische toestand van grondwater wordt bepaald door de concentraties verontreinigende stoffen³⁷ en door de geleidbaarheid. De kwantitatieve toestand van een grondwaterlichaam wordt bepaald door de mate waarin een grondwaterlichaam door directe en indirecte wateronttrekking wordt beïnvloed (art. 2, 26° KRW). De kwantitatieve toestand is goed indien de grondwatertoestand zodanig is dat de gemiddelde jaarlijkse onttrekking op lange termijn de beschikbare grondwatervoorraad niet overschrijdt en het bereiken van de milieudoelstellingen van de bijbehorende oppervlaktewateren niet in het gedrang wordt gebracht.

Wat de beschermde gebieden betreft, dienen de lidstaten tegen 2015 aan alle normen en doelstellingen te voldoen, voor zover niet anders bepaald in de communautaire wetgeving waaronder het betrokken beschermde gebied is ingesteld (art. 4.1.c) KRW). Steeds is de strengste milieudoelstelling van toepassing (art. 4.2 KRW).

4. BODEMSCHADE

Een tweede feitelijke rechtvaardiging van de richtlijn zijn de vele verontreinigde locaties die een aanzienlijk gezondheidsrisico opleveren. Naar schatting zijn er in de E.U. op dit ogenblik ongeveer 300 000 sites geïdentificeerd als potentieel of daadwerkelijk verontreinigd.

Er is sprake van bodemschade wanneer direct of indirect, op, in of onder de bodem, stoffen, preparaten of micro-organismen aangebracht zijn die een vorm van bodemverontreiniging uitmaken die een

³³ Richtlijn 91/271/EEG van de Raad van 21 mei 1991 inzake de behandeling van het stedelijk afvalwater (Pb.L. 135 van 30 mei 1991, gewijzigd bij Richtlijn 85/15/EG van de Commissie, Pb.L. 67 van 7 maart 1998, p. 29).

³⁴ Richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarisch bronnen (Pb.L. 375 van 31 december 1991, p. 1).

³⁵ “Oppervlaktewaterlichaam” is een onderscheiden oppervlaktewater van een aanzienlijke omvang, zoals een meer, een waterbekken, een stroom, een rivier, een kanaal, een deel van een stroom, rivier of kanaal, een overgangswater of een strook kustwater (art. 2, 10° KRW.)

³⁶ Een “kunstmatig waterlichaam” is een door menselijke activiteiten tot stand gekomen oppervlaktewaterlichaam (art. 2, 8° KRW). Een “sterk veranderd waterlichaam” is een oppervlaktewaterlichaam dat door fysische wijzigingen ingevolge menselijke activiteiten wezenlijk is veranderd van aard zoals door de lidstaten overeenkomstig de bepalingen van bijlage II. Voor het aanmerken van oppervlaktewaterlichamen als kunstmatig of sterk veranderd moet aan de voorwaarden van artikel 4,3 KRW voldaan zijn.

³⁷ Zie bijlage VIII Indicatieve lijst van belangrijkste verontreinigende stoffen.

aanmerkelijk risico voor negatieve effecten op de menselijke gezondheid inhouden (art. 2.1.(1) c Richtlijn Milieuschade). Bij gebrek aan communautaire harmonisatie³⁸ is de ‘trigger’ voor bodemschade het aanmerkelijke risico voor negatieve effecten op de menselijke gezondheid, waarvan overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel de interpretatie aan de nationale autoriteiten wordt overgelaten.³⁹ Volgens de richtlijn dienen risicobeoordelingsprocedures gehanteerd te worden om vast te stellen in hoeverre de menselijke gezondheid waarschijnlijk schade zal ondervinden.⁴⁰ Bodemschade kan zich overal in de Unie voordoen en is daarom te beschouwen als een residuaire categorie. Doet zich bijvoorbeeld schade voor aan een door bodemeigenschappen bepaalde habitat (een duin, een veengebied...) dan is er geen sprake van bodemschade, maar valt de schade onder de rubriek schade aan een natuurlijke habitat en zal de strengste norm moeten worden toegepast. Bodemverontreiniging die bijdraagt tot de vervuiling van oppervlakte- en grondwater zal in eerste instantie als schade aan water worden gekwalificeerd (vb. problematiek van onderwaterbodems). In vergelijking met schade aan water en schade aan beschermde soorten en natuurlijke habitats gelden voor bodemschade minder strenge saneringdoelstellingen (zie verder).

De Richtlijn Milieuschade bevat geen definitie van “bodem”. Het oorspronkelijke commissievoorstel bevatte wel een definitie van “bodemverontreiniging” of de “verontreiniging van bodem en ondergrond” dat werd omschreven als “de directe of indirecte inbreng in de bodem of de ondergrond, als gevolg van menselijke activiteiten, van stoffen, preparaten, organismen of micro-organismen die schadelijk voor de menselijke gezondheid of de natuurlijke rijkdom-

men kunnen zijn” (art. 2.1.11 commissievoorstel, nu deels geïntegreerd in art. 2.1.1.c). Volgens de thematische strategie inzake bodembescherming wordt onder “bodem” meestal de toplaag van de aardkorst verstaan. Deze wordt gevormd door minerale deeltjes, organisch stof, water, lucht en levende organismen.⁴¹

B. Toepassingsgebied

De Richtlijn Milieuschade is van toepassing op

- a) milieuschade die wordt veroorzaakt door enige beroepsactiviteit, genoemd in bijlage III, alsook op de onmiddellijke dreiging dat dergelijke schade ontstaat als gevolg van een van die activiteiten;
- b) schade aan beschermde soorten en natuurlijke habitats die wordt veroorzaakt door enige andere beroepsactiviteit dan de bijlage III genoemde, alsook op een onmiddellijk dreiging dat dergelijke schade ontstaat als gevolg van een van die activiteiten indien de exploitant schuld of nalatigheid kan worden verweten (artikel 3, lid 1).

Wat de milieuschade betreft, dient deze richtlijn van toepassing te zijn op beroepsactiviteiten waaraan een risico voor de menselijke gezondheid of het milieu is verbonden. Welke activiteiten dit zijn, wordt in beginsel bepaald aan de hand van de desbetreffende Gemeenschapswetgeving waarin de voorschriften zijn opgenomen met betrekking tot bepaalde activiteiten of praktijken die worden geacht een potentieel of feitelijk risico voor de menselijke gezondheid of het milieu op te leveren.

De Richtlijn Milieuschade voorziet niet in een algemene omkering van de bewijslast. De aanklager, in het geval van de richtlijn de bevoegde instantie of, in voorkomend geval, de personen vermeld in artikel 12, lid 1, levert het bewijs (“actori incumbit probatio”).⁴²

³⁸ Zie echter COM(2006)232 final van 22 september 2006, Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing a framework for the protection of soil and amending Directive 2004/35/EC.

³⁹ Het commissievoorstel sprak van een “schade die een ernstige potentiële of feitelijke aantasting veroorzaakt van de volksgezondheid” (art. 2.18.c).

⁴⁰ Zie in dit verband ook de Verklaring van de Commissie inzake het bodembeleid: “De Commissie verklaart nogmaals dat zij bereid is om in de komende thematische strategie inzake de bodembescherming de behoeften en de te bereiken resultaten in verband met bodembescherming en duurzaam bodembereik aan te geven. Ook memoreert zij dat voor 2004 een wetgevingsinitiatief inzake bodemmonitoring op de agenda staat. Dat strekt ertoe dat een aantal metingen betreffende de vastgestelde bedreigingen op de betrokken gebieden op geharmoniseerde en samenhangende wijze wordt uitgevoerd.”

⁴¹ COM (2006) 231final van 22 september 2006, Thematic Strategy for Soil Protection, beschikbaar op http://ec.europa.eu/environment/soil/pdf/com_2006_0231_nl.pdf.

Bijlage III geeft geen technische omschrijving van milieugevaarlijke activiteiten, maar verwijst naar een reeks milieuriichtlijnen of -verordeningen, of bepaalde passages uit richtlijnen of verordeningen. In vergelijking met het commissievoorstel, identificeert en specificiert de richtlijn de activiteiten, de emissies en de producten nauwkeuriger. Bijlage III vereist niet het gebruik van een bepaalde hoeveelheid gevaarlijke stoffen om als aansprakelijke aangemerkt te worden.

Het gaat meer bepaald om de exploitatie van IPPC installaties⁴³ een hele reeks afvalbeheeractiviteiten,⁴⁴

⁴² Dit wordt a contrario bevestigd door artikel 8, leden 3 en 4 van de Richtlijn Milieuschade die de bewijsvoering uitdrukkelijk bij de exploitant leggen. De bevoegde instantie kan wel verlangen dat de betrokken exploitant zelf een beoordeling maakt en alle nodige informatie en gegevens verstrekt (art. 11, lid 2 Richtlijn Milieuschade). Het verzoek om maatregelen van de in artikel 12, lid 1 bedoelde personen dient vergezeld te worden van informatie en gegevens ter ondersteuning van de opmerkingen die met betrekking tot de milieuschade in kwestie worden voorgelegd (artikel 12, lid 2 Richtlijn Milieuschade).

⁴³ De exploitatie van installaties die overeenkomstig Richtlijn 96/61/EG van de Raad van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging aan een vergunningsplicht zijn onderworpen (Pb. L. 257 van 10 oktober 1996, p. 26). Dit houdt in 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.

⁴⁴ 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 van de Raad van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen (Pb. L. 194 van 25 juli 1975, p. 39. Richtlijn laatst gewijzigd bij Beschikking 96/350/EG van de Commissie van 24 mei 1996 houdende de aanpassing van bijlagen II A en II B (Pb. L. 135 van 6 juni 1996, p. 32)) en Richtlijn 91/689/EEG van de Raad van 12 december 1991 betreffende gevaarlijke afvalstoffen (Pb. L. 377 van 31 december 1991, p. 20. Richtlijn gewijzigd bij Richtlijn 94/31/EG van de Raad van 27 juni 1994 (Pb. L. 168 van 2 juli 1994, p. 28) onderworpen zijn aan een vergunnings- of registratieplicht. Deze activiteiten omvatten onder meer de exploitatie van stortplaatsen overeenkomstig Richtlijn 1999/31/EG van de Raad van 26 april 1999 betreffende het storten van afvalstoffen (Pb. L. 182 van 16 juli 1999, p. 1) en de exploitatie van verbrandingsinstallaties (en meeverbrandingsinstallaties) overeenkomstig Richtlijn 2000/76/EG

→

waaronder grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen⁴⁵, lozingen in het oppervlakte- en/of grondwater⁴⁶, wateronttrekking en -opstuwing, de fabricage⁴⁷, het gebruik, de opslag, de verwerking en de emissie in het milieu en het vervoer op het terrein van de onderneming van bepaalde omschreven gevaarlijke stoffen, gevaarlijke preparaten, gewasbeschermingsmiddelen en biociden⁴⁸, het vervoer van

→ van het Europees Parlement en de Raad van 4 december 2000 betreffende de verbranding van afval (Pb. L. 332 van 28 december 2000, p. 91) Voor de doeleinden van deze richtlijn mogen de lidstaten evenwel 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.

⁴⁵ 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 (EEG) nr. 259/93 van de Raad van 1 februari 1993 betreffende toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de Europese Gemeenschap (Pb. L. 30 van 6 februari 1993, p. 1).

⁴⁶ Lozingen op landoppervlaktewateren die overeenkomstig Richtlijn 76/464/EEG van de Raad van 4 mei 1976 betreffende de verontreiniging veroorzaakt door bepaalde gevaarlijke stoffen die in het aquatisch milieu van de Gemeenschap worden geloosd (Pb. L. 129 van 18 mei 1976, p. 23), aan een voorafgaande vergunning zijn onderworpen.

Lozingen van stoffen in het grondwater die overeenkomstig Richtlijn 80/68/EEG van de Raad van 17 december 1979 betreffende de bescherming van het grondwater tegen verontreiniging veroorzaakt door de lozing van bepaalde gevaarlijke stoffen (Pb. L. 20 van 26 januari 1980, p. 43) aan een voorafgaande vergunning zijn onderworpen.

Lozingen of injectie van verontreinigende stoffen op of in oppervlaktewateren of het grondwater die overeenkomstig Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (Pb. L. 327 van 22 december 2000, p. 1) aan een vergunnings-, toestemmings- of registratieplicht zijn onderworpen.

⁴⁷ Alle wateronttrekking en -opstuwing die overeenkomstig Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad aan een voorafgaande toestemming onderworpen zijn.

⁴⁸ a. gevaarlijke stoffen als gedefinieerd in artikel 2, lid 2, van Richtlijn 67/548/EEG van de Raad van 27 juni 1967 betreffende de aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen inzake de indeling, de verpakking en het kenmerken van gevaarlijke stoffen (Pb. L. 196 van 16 augustus 1967, p. 1. Richtlijn laatst gewijzigd bij Richtlijn 2001/59/EG van de Commissie van 6 augustus 2001 tot achtentwintigste aanpassing aan de vooruitgang van de techniek van Richtlijn 67/548/EEG van de Raad betreffende de aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen inzake de indeling, de verpakking en de kenmerken van gevaarlijke stoffen (Pb. L. 225 van 24 augustus 2001, p. 1);

→

bepaalde gevaarlijke of verontreinigende goederen⁴⁹, en tenslotte het ingeperkte gebruik⁵⁰ en de doelbe-

wuste introductie⁵¹ van genetisch gemodificeerde organismen.

- b. gevaarlijke preparaten als gedefinieerd in artikel 2, lid 2, van Richtlijn 1999/45/EG van het Europees Parlement en de Raad van 31 mei 1999 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de indeling, de verpakking en het kenmerken van gevaarlijke preparaten (Pb. L. 200 van 30 juli 1999, p. 1). Richtlijn 2001/60/EG van de Commissie van 7 augustus 2001 tot aanpassing aan de vooruitgang van de techniek van Richtlijn 1999/45/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de indeling, de verpakking en het kenmerken van gevaarlijke preparaten (Pb. L. 226 van 22 augustus 2001, p. 5);
- c. gewasbeschermingsmiddelen als gedefinieerd in artikel 2, onder 1, van Richtlijn 91/414/EEG van de Raad van 15 juli 1991 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen;
- d. biociden als gedefinieerd in artikel 2, lid 1, onder a), van Richtlijn 98/8/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 1998 betreffende het op de markt brengen van biociden.

⁴⁹ 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 van de Raad van 21 november 1994 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten inzake het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg (Pb. L. 319 van 12 december 1994, p. 7). Richtlijn laatst gewijzigd bij Richtlijn 2001/7/EG van de Commissie van 29 januari 2001 (Pb. L. 30 van 1 februari 2001, p. 43) hetzij in de bijlage bij Richtlijn 96/49/EG van de Raad van 23 juli 1996 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten inzake het vervoer van gevaarlijke goederen per spoor (Pb. L. 235 van 17 december 1996, p. 25). Richtlijn laatst gewijzigd bij Richtlijn 2001/6/EG van de Commissie van 29 januari 2001 (Pb. L. 30 van 1 februari 2001, p. 42), hetzij in Richtlijn 93/75/EEG van de Raad van 13 september 1993 betreffende de minimumeisen voor schepen die gevaarlijke of verontreinigende goederen vervoeren en die naar of uit de zeehavens van de Gemeenschap varen (Pb. L. 247 van 5 oktober 1993, p. 19). Richtlijn laatst gewijzigd bij Richtlijn 98/74/EG van de Commissie van 1 oktober 1998 (Pb. L. 276 van 13 oktober 1998, p. 7).

⁵⁰ Het ingeperkt gebruik, met inbegrip van vervoer, van genetisch gemodificeerde micro-organismen, als gedefinieerd in Richtlijn 90/219/EEG van de Raad van 23 april 1990 inzake het ingeperkte gebruik van genetisch gemodificeerde micro-organismen (Pb. L. 117 van 8 mei 1990, p. 1). Richtlijn gewijzigd bij Richtlijn 98/81/EG van de Raad van 26 oktober 1998 (Pb. L. 330 van 5 december 1998, p. 13).

Beroepsactiviteiten zijn activiteiten verricht in het kader van een economische activiteit, een bedrijf of een onderneming. De activiteiten verricht door een particulier vallen buiten het toepassingsgebied. Er wordt geen onderscheid gemaakt naar gelang het private of het openbare karakter, het winstgevend of het non-profit karakter van de beroepsactiviteit. (artikel 2.7. Richtlijn Milieuschade).

Zo is het stelsel onverkort van toepassing op het klein- en middenbedrijf omdat milieuschade kan ontstaan ongeacht de omvang van het veroorzakend bedrijf.

Met betrekking tot schade aan beschermde soorten en natuurlijke habitats dient de Richtlijn Milieuschade eveneens van toepassing te zijn op beroepsactiviteiten die uit hoofde van de Gemeenschapswetgeving nog niet direct of indirect feitelijk of potentieel risico voor de menselijke gezondheid of het milieu worden aangemerkt. In deze gevallen dient de exploitant slechts aansprakelijk zijn, indien hij een fout heeft begaan of nalatig is geweest (overweging 9).

C. Uitzonderingen op het toepassingsgebied

1. Overmacht

De richtlijn is niet van toepassing op milieuschade of een onmiddellijke dreiging van dergelijke schade ten gevolge van “oorlogshandelingen, vijandelijkheden, burgeroorlog of oproer” en “natuurverschijnselen die uitzonderlijk, onontkoombaar en onafwendbaar zijn” (art. 4, lid 1 Richtlijn Milieuschade). Deze uitsluitingsgronden voor “act of war” en “act of God” (force majeure) komen overeen met situaties van

⁵¹ 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 van het Europees Parlement en de Raad van 12 maart 2001 inzake de doelbewuste introductie van genetisch gemodificeerde organismen in het milieu en tot intrekking van Richtlijn 90/220/EEG van de Raad (Pb. L. 106 van 17 april 2001, p. 1).

overmacht en zijn standaard in vrijwel elk aansprakelijkheidsregime voor milieuschade.

2. “Uitsluiting” van internationale overeenkomsten

a) Transportverdragen

Artikel 4, lid 2 Richtlijn Milieuschade stelt:

“Deze richtlijn is niet van toepassing op milieuschade of een onmiddellijke dreiging dat dergelijke schade ontstaat ten gevolge van een incident waarvoor de aansprakelijkheid of schadeloosstelling binnen de werkingssfeer valt van een van de internationale overeenkomsten, genoemd in bijlage IV, met inbegrip van toekomstige wijzigingen van die overeenkomsten, die in de betrokken lidstaat van kracht zijn.”

De richtlijn is met andere woorden niet van toepassing op (dreigende) milieuschade ten gevolge van een “incident”⁵² waarvoor de aansprakelijkheid of schadevergoeding binnen de werkingssfeer van een in bijlage IV genoemde internationale overeenkomst valt.

Bijlage IV (Internationale overeenkomsten⁵³, bedoeld in artikel 4, lid 2) vermeldt:

- a) het Internationaal Verdrag van 27 november 1992 inzake de wettelijke aansprakelijkheid voor schade door verontreiniging door olie;
- b) het Internationaal Verdrag van 27 november 1992 tot oprichting van een internationaal fonds voor vergoeding van schade door verontreiniging door olie;
- c) het Internationaal Verdrag van 23 maart 2001 inzake de wettelijke aansprakelijkheid voor schade door verontreiniging door bunkerolie;

⁵² In internationale overeenkomsten wordt “incident” als volgt gedefinieerd “any occurrence or series of occurrences having the same origin, which causes damage or creates a grave and imminent threat of causing damage”.

⁵³ Volgens de techniek van de dynamische referentie omvat de uitsluiting ook de toekomstige wijzigingen van deze overeenkomsten. Naar alle waarschijnlijkheid wordt in de nabije toekomst het Protocol van 16 mei 2003 inzake de invoering van een Suplementair Fonds aan de lijst toegevoegd.

d) het Internationaal Verdrag van 3 mei 1996 inzake aansprakelijkheid en vergoeding voor schade in samenhang met het vervoer over zee van gevaarlijke en schadelijke stoffen;

e) 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.

Als voorwaarde voor deze uitsluiting geldt dat de overeenkomst in de betrokken lidstaat *van kracht* is. Wanneer met andere woorden de milieuschade binnen de werkingssfeer van één van de vermelde conventies valt, maar deze overeenkomst (nog) niet van kracht is of niet geratificeerd werd door de betrokken lidstaat of lidstaten, dan geldt de Richtlijn Milieuschade. Naar valt aan te nemen wil de Europese wetgever op die manier de lidstaten ertoe aanzetten om vooralsnog toe te treden tot deze internationale verdragen.

b) Beperking maritieme vorderingen

Verder stelt de richtlijn uitdrukkelijk geen afbreuk te doen 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 (LLMC) van 1976 of het Verdrag van Straatsburg inzake de beperking van aansprakelijkheid in de binnenvaart (CLNI) van 1988⁵⁴ (art. 4, lid 3 Richtlijn Milieuschade).

c) nucleaire verdragen

De uitsluiting van het nucleaire risico daarentegen is absoluut. Nucleaire risico's en (de dreiging van) milieuschade tengevolge van incidenten en activiteiten waarop het EURATOM-Verdrag van toepassing is of waarvan de aansprakelijkheid en de schadevergoeding binnen de werkingssfeer valt van een in bijlage V genoemde internationale overeenkomst, worden door de richtlijn uitgesloten (artikel 4, lid 4 Richtlijn Milieuschade).

⁵⁴ Niet geratificeerd door België.

Bijlage V. Internationale overeenkomsten bedoeld in artikel 4, lid 4

- a) het Verdrag van Parijs van 29 juli 1960 inzake wettelijke aansprakelijkheid op het gebied van de kernenergie alsook het Verdrag van Brussel van 31 januari 1963 tot aanvulling van het Verdrag van Parijs;
- b) het Verdrag van Wenen van 21 mei 1963 inzake wettelijke aansprakelijkheid voor kernschade;
- c) het Verdrag van Wenen van 12 september 1997 inzake aanvullende vergoeding voor kernschade;
- d) het Gezamenlijk Protocol van 21 september 1988 betreffende de toepassing van het Verdrag van Wenen en het Verdrag van Parijs;
- e) de Overeenkomst van Brussel van 17 december 1971 inzake de wettelijke aansprakelijkheid op het gebied van het zeevervoer van nucleaire stoffen.

Het is duidelijk dat de Europese wetgever op het vlak van de internationale milieuaansprakelijkheidsverdragen een aantal keuzes heeft gemaakt. De Europese Commissie redeneerde dat aangezien veel lidstaten partij zijn bij internationale overeenkomsten inzake wettelijke aansprakelijkheid op specifieke gebieden, deze conventies een zekere mondiale of regionale harmonisatie waarborgen. Bovendien voorziet een aantal van deze conventies in systemen van aanvullende financiële zekerheid. Nadat de richtlijn is in werking getreden, moet het voor de lidstaten mogelijk blijven om bij deze overeenkomsten partij te zijn, terwijl ander lidstaten vrij moeten blijven om partij te worden (overweging 12). Om deze redenen houdt de richtlijn uitdrukkelijk rekening met het bestaan of de toepasselijkheid van de bepaalde internationale overeenkomsten. Om tegemoet te komen aan de kritiek van het Europees Parlement en bepaalde lidstaten, belooft de Commissie deze uitzondering in de toe-

komst opnieuw te evalueren.⁵⁵ De Gemeenschap zal zich in de eerste plaats inspannen om de bestaande regelingen te verbeteren. De Commissie overweegt pas aanvullende communautaire initiatieven te nemen wanneer mocht blijken dat de maatregelen genomen onder de auspiciën van de betrokken internationale organisaties niet zouden volstaan (Memorie bij commissievoorstel, 22).

De uitsluiting van het nucleaire risico is absoluut. De uitsluiting van incidenten waarvoor de aansprakelijkheid of schadeloosstelling binnen het toepassingsgebied van een (maritiem) transportverdrag valt is echter aan een voorwaarde verbonden.

Tegelijkertijd sloot de Commissie een aantal internationale overeenkomsten op voorhand uit. Zo achtte de Commissie het weinig waarschijnlijk en onwenselijk dat de Lugano Conventie van 21 juni 1993 betreffende de aansprakelijkheid voor milieugevaarlijke activiteiten in de nabije toekomst in werking zou treden.

⁵⁵ De Commissie houdt rekening met de ervaringen die zijn opgedaan in het kader van relevante internationale fora, zoals de IMO en Euratom, en van de relevante internationale overeenkomsten, alsmede met de mate waarin deze instrumenten door de lidstaten zijn omgezet en/of gewijzigd, rekening houdend met alle relevante gevallen van milieuschade als gevolg van dergelijke activiteiten en de getroffen herstelmaatregelen, en de verschillen tussen aansprakelijkheidsniveau's tussen de lidstaten, en met inachtneming van de verhouding tussen de aansprakelijkheid van de reders en de bijdragen van de olieafnemers, naar behoren rekening houdend met relevante studies van het Internationaal Compensatiefonds voor verontreiniging door olie (I.O.P.C.) 7 jaar na de inwerkingtreding van de richtlijn maakt zij een verslag dat de toepassing van het artikel 4, leden 2 tot 4, beoordeelt (artikel 18, lid 3, onder a Richtlijn Milieuschade) en vermeldt zij de instrumenten die eventueel in aanmerking komen om te worden opgenomen in bijlage III, IV en V.

3. Landsverdediging /bescherming natuurrampen

Deze Richtlijn Milieuschade is niet van toepassing op activiteiten die hoofdzakelijk de landsverdediging of de internationale veiligheid dienen, en evenmin op activiteiten die uitsluitend tot doel hebben bescherming te bieden tegen natuurrampen (artikel 4, lid 6 Richtlijn Milieuschade).

4. Diffuse verontreiniging

De Richtlijn Milieuschade is alleen van toepassing op milieuschade of op een onmiddellijke dreiging van dergelijke schade als gevolg van diffuse verontreiniging waarbij een oorzakelijk verband kan worden gelegd tussen de schade en de activiteiten van individuele exploitanten (artikel 4, lid 5 Richtlijn Milieuschade).

De Richtlijn Milieuschade biedt immers niet voor alle vormen van milieuschade een oplossing. Wil de regeling doeltreffend functioneren, dan moeten er een of meer identificeerbare veroorzakers /vervuilers zijn, moet de schade concreet en kwantificeerbaar zijn en moet een oorzakelijk verband tussen de schade en de geïdentificeerde vervuilers kunnen worden aangetoond. Het is daarom geen geschikt instrument ter bestrijding van wijdverspreide, diffuse verontreiniging waarbij onmogelijk een verband kan worden gelegd tussen negatieve milieu-effecten en de handeling en de nalatigheid van bepaalde individuele gebruikers (overweging 13).

5. Toepassingsgebied in de tijd

Een andere tweede belangrijke uitsluiting van het toepassingsgebied vormt de historische verontreiniging. Van in het begin was het duidelijk dat het voorgestelde systeem om redenen van rechtszekerheid en billijke verwachtingen geen terugwerkende kracht zou hebben. Het is aan de lidstaten om de problemen van de vervuiling uit het verleden op te lossen.⁵⁶

“De richtlijn is niet van toepassing op:

- schade, veroorzaakt door een emissie, een gebeurtenis of een incident die /dat heeft plaatsgevonden voor 30 april 2007;

⁵⁶ Zie working document, nr. 4; witboek 14-15.

De richtlijn definieert “emissie” als “het als gevolg van menselijke activiteiten in het milieu brengen van stoffen, preparaten, organismen of micro-organismen” (artikel 2.8).

- schade, veroorzaakt door een emissie, een gebeurtenis of een incident die/dat heeft plaatsgevonden na 30 april 2007, indien de schade het gevolg is van een specifieke handeling van een activiteit die heeft plaatsgevonden en beëindigd is voor 30 april 2007;
- schade, indien het meer dan 30 jaar geleden is dat de emissie, de gebeurtenis of het incident die/dat tot schade heeft geleid, heeft plaatsgevonden” (artikel 17 Richtlijn Milieuschade).⁵⁷

Dit moment kan aanzienlijk vroeger zijn dan het moment waarop de bevoegde instantie de schade vaststelt.

De bevoegde instantie is gerechtigd tegen de exploitant of, indien van toepassing, een derde die de schade of de onmiddellijke dreiging van schade heeft veroorzaakt, de procedure in te leiden voor het verhalen van de kosten met betrekking tot alle uit hoofde van deze richtlijn genomen maatregelen voordat een periode van vijf jaar verstreken is, te rekenen vanaf de datum waarop de maatregelen geheel zijn voltooid of de datum waarop de aansprakelijke exploitant of derde is geïdentificeerd, indien die datum later is (artikel 10 Richtlijn Milieuschade).

D. Preventieve actie

Een eerste doelstelling van de richtlijn is het voorkomen van milieuschade. Wanneer zich nog geen milieuschade heeft voorgedaan, maar een onmiddellijke dreiging bestaat dat dergelijke schade zal ontstaan, rust op de exploitant de directe verplichting om onverwijld de nodige preventieve maatregelen te nemen (artikel 5, lid 1 Richtlijn Milieuschade). Een situatie vormt een “onmiddellijke dreiging” van zodra het voldoende waarschijnlijk is dat zich in de nabije toekomst milieuschade zal voordoen (artikel

⁵⁷ De 30-jarige verjaringstermijn werd ingevoerd door het gemeenschappelijk standpunt. Voor de Commissie was dit aanvaardbaar, daar het de rechtszekerheid bevordert terwijl de gestelde termijn lang genoeg is voor de toepassing op milieuschade die voortvloeit uit verontreiniging op lange termijn.

2.9. Richtlijn Milieuschade). Preventieve maatregelen bestaan uit maatregelen naar aanleiding van een gebeurtenis, handeling of nalatigheid waardoor een onmiddellijke dreiging van milieuschade is ontstaan, teneinde die schade te voorkomen of tot een minimum te beperken (artikel 2.10. Richtlijn Milieuschade). Deze specifieke, concrete preventiemaatregelen genomen ná een gebeurtenis, handeling of nalatigheid moet men onderscheiden van het algemene, economische preventieve effect van de regeling en het preventiebeleid ter voorkoming van dergelijke gebeurtenissen, handelingen of nalatigheden. Onverminderd eventuele aanvullende maatregelen van de bevoegde instantie, zijn exploitanten, die zich bewust zijn of bewust zouden moeten zijn van een onmiddellijk gevaar, verplicht de nodige maatregelen te treffen om te voorkomen dat zich milieuschade voordoet, zulks zonder een verzoek in die zin van de bevoegde instantie af te wachten (Artikel 4 commissievoorstel). Indien de onmiddellijke dreiging van milieuschade ondanks de door de exploitant genomen preventieve maatregelen niet verdwijnt, is de exploitant verplicht de bevoegde instantie zo spoedig mogelijk over alle relevante aspecten van de situatie te informeren. De lidstaten kunnen deze meldingsplicht uitbreiden tot situaties waarin zij “zulks dienstig” achten (artikel 5, lid 2 Richtlijn Milieuschade). In ieder geval kan de bevoegde instantie de exploitant verplichten informatie te verstrekken over een onmiddellijke dreiging van milieuschade of in gevallen waarin zo’n een onmiddellijke dreiging wordt vermoed (artikel 5, lid 3 Richtlijn Milieuschade).

E. Exploitant

De exploitant is de private 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. De houder van een vergunning of toelating en/of de persoon die een dergelijke activiteit laat registreren of er kennisgeving van doet worden vermoed exploitanten te zijn. Door meer rekening te houden met omstandigheden zoals “controle” of “zeggenschap” is de formulering van

“exploitant” in artikel 2.6. Richtlijn Milieuschade ruimer dan het commissievoorstel⁵⁸.

Een en dezelfde schade kan door meerdere exploitanten worden veroorzaakt. De activiteiten van bijlage III bestaan dikwijls uit complexe industriële processen waarbij verschillende partijen zijn betrokken. Verschillende situaties zijn denkbaar. Zo kunnen lozingen van naburige bedrijven synergetische effecten veroorzaken die de waterkwaliteit van een rivier negatief beïnvloeden. Sites veranderen van eigenaar en de uitbater van een exploitatie is niet noodzakelijk de eigenaar. Tussen de fabricage en het uiteindelijke gebruik van een product bevindt zich een economische keten van importeurs, kennisgevers, vervoerders... De situatie wordt helemaal ingewikkeld wanneer vergunningverlenende, inspecterende of zelf exploiterende overheden (mede) aan de basis van de milieuschade lagen en/of het schadegeval een (gewest)grensoverschrijdende dimensie heeft.

Waar het commissievoorstel de lidstaten nog de keuze liet tussen een hoofdelijke aansprakelijkheid of een evenredige aansprakelijkheid, laat de Richtlijn Milieuschade de verdeling van de financiële verantwoordelijkheid volledig over aan het nationale recht (artikel 9). De lidstaten mogen nationale voorschriften opstellen of handhaven voor de toerekening van kosten in door meer partijen veroorzaakte schadegevallen. Er wordt uitdrukkelijk gesteld dat zij de gebruiker van een product eventueel niet in dezelfde

⁵⁸ Het commissievoorstel omschreef exploitant als “elke persoon die een activiteit waarop deze richtlijn van toepassing is, uitvoert, met inbegrip van de houder van een vergunning of toelating voor het uitvoeren van een activiteit en/of een persoon die een activiteit laat registreren of er kennisgeving van doet.” (art. 2.1.9.). Art. 2.12 van de IPPC-richtlijn beschouwt als exploitant “elke natuurlijke of rechtspersoon die de installatie exploiteert of bezit, of, indien de nationale wetgeving in die mogelijkheid voorziet, aan wie economische beschikkingsmacht over de technische werking is overgedragen. Enige toelichting voor de wijziging vinden we in het gedeeltelijk overgenomen EP-amendement 95 dat ook de eigenaar en de gebruikers van het land onder de definitie wenste onder te brengen.

mate aansprakelijk mogen stellen voor de milieuschade als diegene die het product vervaardigde.

F. Herstelacties⁵⁹

De tweede doelstelling van de Richtlijn Milieuschade is het herstellen van milieuschade. Wanneer milieuschade zich heeft voorgedaan, stelt de exploitant onverwijld de bevoegde instantie in kennis van alle relevante aspecten van de situatie. In tegenstelling tot preventieve acties, neemt de exploitant niet autonoom onmiddellijk de nodige herstelactie, maar brengt hij eerst de bevoegde instantie op de hoogte van de situatie.

Daarnaast treft hij:

1° elke haalbare maatregel om de betrokken verontreinigende stoffen en/of enige andere schadefactoren onmiddellijk onder controle te houden, in te perken, te verwijderen of anderszins te beheersen, teneinde verdere milieuschade en negatieve effecten op de menselijke gezondheid of verdere aantasting van functies te beperken of te voorkomen,

en

2° de nodige herstelmaatregelen in overeenstemming met artikel 7 (artikel 6, lid 1 Richtlijn Milieuschade).

Artikel 6 differentieert tussen herstelmaatregelen op lange termijn en onmiddellijke reactie. Artikel 6, lid 1, onder a) voorziet in de onmiddellijke inperking en verwijdering van verontreinigende stoffen om verdere schade te beperken of te voorkomen, wanneer zich een incident voordoet.⁶⁰

De exploitant kan door de bevoegde instantie verplicht worden aanvullende informatie te verstrekken over enige schade die zich heeft voorgedaan, elke haalbare maatregel of herstelmaatregel te treffen

en/of bij het nemen van de nodige maatregelen de nodige instructies na te leven (artikel 6, lid 2).

1. Herstelmaatregelen

De exploitanten stellen in overeenstemming met bijlage II de potentiële herstelmaatregelen vast en leggen die aan de bevoegde instantie ter goedkeuring voor, tenzij de bevoegde instantie krachtens artikel 6, lid 2, onder e), en lid 3, maatregelen heeft genomen (artikel 7, lid 1 Richtlijn Milieuschade). De bevoegde instantie beslist welke maatregelen conform bijlage II en zo nodig in samenwerking met de betrokken exploitant worden uitgevoerd (artikel 7, lid 2 Richtlijn Milieuschade). Herstelmaatregelen omschrijft de richtlijn als maatregelen, of een combinatie van maatregelen, gericht op herstel, rehabilitatie of vervanging van de aangetaste natuurlijke rijkdommen en/of ecosysteemfuncties, of op het verschaffen van een gelijkwaardig alternatief voor rijkdommen of functies, als bedoeld in bijlage II. Zij omvatten eveneens tussentijdse of inperkende maatregelen (art. 2.11. Richtlijn Milieuschade). Het herstelproces, de terugkeer van de aangetaste natuurlijke rijkdommen en/of ecosysteemfuncties tot de referentietoestand, en in het geval van bodemschade, het verdwijnen van een aanmerkelijk gevaar van nadelige effecten op de menselijke gezondheid, wordt ‘regeneratie’ genoemd. De richtlijn maakt uitdrukkelijk melding van de mogelijkheid van ‘natuurlijke regeneratie’ (art. 2.15. Richtlijn Milieuschade). Verdere toelichting bij het begrip ‘herstel’ vinden we in bijlage II.

2. Bijlage II “Herstellen van milieuschade”

Bijlage 2 bij de Richtlijn Milieuschade verschaft een geharmoniseerde leidraad op basis waarvan de bevoegde instantie, in samenspraak met alle betrokken partijen, beslist welke herstelmaatregelen ten uitvoer worden gelegd ten einde de relevante herstel-doelstellingen te bereiken. De doelstelling voor het herstel van schade aan wateren en aan natuurlijke habitats en beschermde soorten, het behalen van de referentietoestand, is verschillend van de herstelstandaard voor bodemschade, het wegnemen van een aanmerkelijk gevaar voor negatieve effecten op de menselijke gezondheid. In elk geval houdt een besluit tot herstel van milieuschade rekening met de plaatse-

⁵⁹ De term ‘herstelactie’ omvat ‘herstelmaatregelen’ en ‘haalbare maatregelen’ en is daarom te verkiezen boven de term ‘herstelmaatregelen’ in de titel van artikel 6.

⁶⁰ Doc. 10933/5/03 van 18 september 2003, Motivering van de Raad, p. 7.

lijke omstandigheden (laatste zin eerste considerans) en is het altijd minimaal gericht op het wegnemen van aanmerkelijke risico's voor negatieve effecten op de menselijke gezondheid.

a) Herstel van schade aan wateren, beschermde soorten en natuurlijke habitats

Herstel van schade aan wateren, beschermde soorten en natuurlijke habitats heeft als doel het milieu tot zijn referentietoestand terug te brengen. Deze 'baseline condition' is de toestand waarin de natuurlijke rijkdommen en ecosysteemfuncties zich zouden hebben bevonden indien zich geen milieuschade had voorgedaan, gereconstrueerd aan de hand van de beste beschikbare informatie (art. 2.14. Richtlijn Milieuschade). Deze reconstructie gebeurt aan de hand van historische gegevens, controlegegevens en gegevens over trends (zoals het aantal dode dieren) welke afhankelijk van het geval afzonderlijk of in combinatie kunnen worden gebruikt.

Algemeen kunnen we stellen dat het "herstel" eerder gericht is op het stand brengen van een gelijkwaardig alternatief voor de aangetaste rijkdommen dan het creëren van een exacte kopie ervan. Bij de waarde-bepaling van de beschadigde natuurlijke rijkdommen gaat de voorkeur duidelijk uit naar de kosten van herstelmaatregelen boven het gebruik van onbeproefde, controversiële economische waarderingstechnieken.

i. Primair, complementair en compenserend herstel

Na een eerste waardering van de aard en de omvang van de schade ("damage assessment"), moet als het ware een "portfolio" van primaire, (eventueel) complementaire en compenserende herstelmaatregelen worden samengesteld.⁶¹

Primaire herstelmaatregelen beogen de aangetaste natuurlijke rijkdommen en/of ecosysteemfuncties terug te brengen tot de referentietoestand. Bij de vaststelling ervan worden verschillende opties overwogen voor maatregelen om de natuurlijke rijkdommen en ecosysteemdiensten of op directe en versnelde wijze,

of door natuurlijke regeneratie, weer in hun referentietoestand te brengen (1.1.1., 1.2.1. Bijlage II) of niet volledig terug te brengen tot hun referentietoestand (1.3.2. bijlage II)

Indien primair herstel het milieu niet of niet volledig naar zijn referentietoestand terugbrengt (technisch onmogelijk, te duur,...), dan vindt complementair of aanvullend herstel plaats.

Complementaire herstelmaatregelen "compenseren" het feit dat primair herstel niet tot volledig herstel van de aangetaste natuurlijke rijkdommen en/of ecosysteemfuncties leidt⁶². Zij hebben betrekking op (andere) natuurlijke rijkdommen en/of ecosysteemfuncties.

Zij hebben tot doel "eenzelfde niveau van natuurlijke rijkdommen en/of ecosysteemfuncties te scheppen, zo nodig ook op een andere locatie, als het geval zou zijn geweest wanneer de aangetaste locatie in haar referentietoestand hersteld zou zijn. Waar mogelijk en passend moet de andere locatie geografisch verbonden zijn met de aangetaste locatie, rekening houdend met de belangen van de getroffen populatie (bijlage II, punt 1.1.2.)."

Daarnaast vindt voor de tussentijdse verliezen compenserend herstel plaats. Tussentijdse verliezen, ook wel 'interim losses' genoemd, vloeien voort uit het feit dat tot het moment dat de primaire of complementaire maatregelen hun uitwerking hebben bereikt, de aangetaste natuurlijke rijkdommen en/of ecosysteemfuncties geen functies kunnen vervullen voor andere natuurlijke rijkdommen of het publiek. Compenserende maatregelen verdisconteren als het ware de tijdsdimensie in afwachting van regeneratie. Het bereiken van de doelstelling van deze richtlijn houdt ook in dat er herstel moet plaatsvinden om te compenseren voor tussentijdse verliezen die zijn geleden tussen de schadedatum en de datum van het herstel van de referentietoestand (2.4. bijlage 2 commissievoorstel). Deze compensatie houdt in dat op de aangetaste locatie of op een alternatieve locatie aan beschermde natuurlijke habitats en soorten of wateren aanvullende verbeteringen worden aangebracht. Voor alle duidelijkheid wordt herhaald dat compensatie voor tussentijdse verliezen niet uit financiële

⁶¹ Zie "Non-Paper on Annex II of the Proposal for a Directive on Environmental Liability", Part 8 European Commission in Proceeding of the Conference on Environmental Liability. De non-paper maakt een analyse van de gevallen Blackbird Mine (herstel waterverontreiniging) en Lavaca Bay (herstel moerasland).

⁶² In het commissievoorstel was er enkel sprake van "maatregelen voor herstel in situ" en "compensatoir herstel". De optie van de natuurlijke regeneratie werd als eerste hersteloptie vermeld.

compensatie voor het publiek bestaat. In tegenstelling tot complementaire maatregelen zijn compenserende maatregelen ook vereist wanneer de referentietoestand terug kan worden gehaald.

ii. bepaling van de omvang van complementaire en compenserende herstelmaatregelen

Bij de bepaling van de omvang van complementaire en compenserende herstelmaatregelen wordt eerst een aanpak overwogen die berust op de equivalentie van de (natuurlijke) rijkdommen of (ecosysteem)functies. In een dergelijke aanpak worden eerst maatregelen overwogen die leiden tot natuurlijke rijkdommen en/of ecosysteemfuncties van dezelfde soort, kwaliteit en kwantiteit als die welke zijn aangetast (resource-to-resource). Indien dit niet mogelijk is, wordt in alternatieve natuurlijke rijkdommen en/of ecosysteemfuncties voorzien (resource-to-comparable resource). Een verminderde kwaliteit kan hierbij worden gecompenseerd door het nemen van extra herstelmaatregelen (1.2.2. bijlage II)⁶³.

Wanneer deze eerste keuze op basis van equivalentie van de natuurlijke rijkdommen of functies niet mogelijk blijkt, mogen alternatieve waardebeoordelingsstechnieken worden gebruikt. De bevoegde instantie kan de methode, bijvoorbeeld geldelijke waardebeoordeling, opleggen, teneinde de omvang van de vereiste aanvullende en compenserende herstelmaatregelen vast te stellen (value-to-value). Indien een waardebeoordeling van de verloren gegane rijkdommen en/of functies mogelijk is, maar een waardebeoordeling van de vervangende natuurlijke rijkdommen en/of functies niet haalbaar is binnen een redelijke termijn of tegen redelijke kosten, kan de bevoegde instantie kiezen voor herstelmaatregelen waarvan de kosten overeenstemmen met de geraamde geldelijke waarde van de verloren gegane natuurlijke rijkdommen en/of ecosysteemfuncties (value-to-cost).

De complementaire en compenserende herstelmaatregelen moeten zodanig opgezet zijn dat de extra natuurlijke rijkdommen en/of ecosysteemfuncties beantwoorden aan de tijdspreferenties en het tijdschema van de herstelmaatregelen. Wanneer alle

andere factoren gelijk blijven zou de omvang van de compenserende herstelmaatregelen moeten toenemen naargelang het langer duurt voordat de referentietoestand is hersteld (1.2.3. bijlage II).

iii. keuze herstelopties

De overeenkomstig bijlage II, 1.2. vastgestelde redelijke herstelopties moeten, gebruikmakend van de beste beschikbare technieken, indien die zijn bepaald, worden beoordeeld aan de hand van negen vrij ruim geformuleerde en onderling verweven criteria:

- 1) het effect van elke optie op de menselijke gezondheid en de veiligheid;
- 2) de kosten van de uitvoering van de verschillende opties. Wanneer kan worden verwacht dat verschillende combinaties van maatregelen dezelfde waarde opleveren, wordt de goedkoopste gekozen (3.2.2., bijlage 2, commissievoorstel);
- 3) de kans op succes van elke optie;
- 4) de mate waarin elke optie toekomstige schade zal voorkomen en waarin bij de uitvoering van de optie onbedoelde schade ('collateral damage') kan worden vermeden;
- 5) de mate waarin elke optie ten goede komt aan de verschillende onderdelen van de relevante natuurlijke rijkdommen en/of functies in kwestie;
- 6) de mate waarin elke optie rekening houdt met relevante sociale, economische, culturele aandachtspunten en andere relevante plaatsgebonden factoren;
- 7) de tijd die het zal vergen om de milieuschade effectief te herstellen;
- 8) de mate waarin elke optie het herstel van de locatie van de milieuschade verwezenlijkt; en
- 9) de geografische relatie met de schadelocatie.

Bij de evaluatie van de verschillende herstelopties kan voor primaire herstelmaatregelen worden gekozen die de aangetaste wateren, beschermde soorten of natuurlijke habitats niet volledig terugbrengen tot hun referentietoestand of die de referentietoestand minder snel herstellen. Een dergelijke beslissing mag uitsluitend worden genomen, wanneer de natuurlijke rijkdommen en/of ecosysteemfuncties die het voorwerp zijn van deze beslissing, worden gecompenseerd

⁶³ Een voorbeeld van de resource-to-resource benadering is het compenseren van 2 ha. beschadigd eikenbos door het aanplanten van 2 ha nieuw eikenbos. Resource-to-comparable-resource is het aanleggen van 2,1 ha gemengd bos. Niet: aanleggen van een weiland.

door de complementaire of compenserende maatregelen te versterken en zo een soortgelijk niveau van natuurlijke rijkdommen en/of ecosysteemfuncties te scheppen als oorspronkelijk bestond. Dit is bijvoorbeeld het geval, indien elders met minder kosten in equivalente natuurlijke rijkdommen en/of ecosysteemfuncties kan worden voorzien (bijlage II, 1.3.2.).

iv. beperking

Niettegenstaande het voorgaande kan de bevoegde instantie, overeenkomstig artikel 7, lid 3, besluiten dat er geen verdere herstelmaatregelen genomen worden indien:

- a) de reeds genomen herstelmaatregelen waarborgen dat er geen aanmerkelijk gevaar meer is voor negatieve effecten op de menselijke gezondheid, de wateren of beschermde soorten en natuurlijke habitats, en
- b) de kosten van de te nemen herstelmaatregelen om de referentietoestand of een gelijkwaardig niveau te bereiken, niet in verhouding zouden staan tot de milieuvoordelen die daarmee zouden worden verkregen (bijlage II, 1.3.3)

Hiermee wordt het evenredigheidsbeginsel tot uiting gebracht.

b) Herstel van bodemschade

Wat betreft het herstel van bodemschade wordt vereist dat de nodige maatregelen worden getroffen om ervoor te zorgen dat ten minste de betrokken verontreinigende stoffen worden verwijderd, gecontroleerd, ingeperkt of verminderd, zodat de verontreinigde bodem, rekening houdend met het huidige of ten tijde van de schade goedgekeurd toekomstige gebruik, niet langer een aanmerkelijk gevaar voor negatieve effecten op de menselijke gezondheid vormt. Voor bodemschade is blijkbaar geen compensatie voor de tussentijdse verliezen meer vereist.

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. Het gebruik wordt vastgesteld op basis van de regelgeving voor het landgebruik, of van eventuele andere regelgeving terzake die van kracht was op het tijdstip dat de schade veroorzaakt is.

Indien het landgebruik wordt gewijzigd, worden alle nodige maatregelen genomen om ieder risico van negatieve effecten op de menselijke gezondheid te voorkomen.

Indien er geen regelgeving voor het landgebruik is, is de aard van het betrokken gebied waar de schade zich heeft voorgedaan, rekening houdend met de verwachte ontwikkeling ervan, bepalend voor het gebruik van dat specifieke gebied.

Voor bodemschade is uitdrukkelijk bepaald dat de optie van natuurlijke regeneratie, dat wil zeggen een optie die geen rechtstreekse ingreep van de mens in het regeneratieproces inhoudt, in overweging wordt genomen (punt 2., bijlage II).

G. Kosten van preventie en herstel

Artikel 8, lid 1 van de richtlijn stelt dat de exploitant de kosten draagt voor de overeenkomstig genomen preventieve maatregelen en herstelmaatregelen. Onverminderd de toepassing van eventuele verweermiddelen, verhaalt de bevoegde instantie de kosten die zij in samenhang met het nemen van preventieve of herstelmaatregelen uit hoofde van deze richtlijn heeft gemaakt op de exploitant die de (onmiddellijke dreiging van) schade heeft veroorzaakt, onder andere door middel van een zakelijke zekerheid of andere geschikte waarborgen.

Deze kosten moeten verantwoord zijn in het licht van de noodzaak een juiste en doeltreffende toepassing van deze richtlijn te garanderen. Zij omvatten, naast de eigenlijke kosten van preventieve en herstelmaatregelen, ook "de ramingskosten van milieuschade, onmiddellijke dreiging van zulke schade en alternatieve maatregelen, alsook de administratieve, juridische en handhavingskosten, de kosten van het vergaren van gegevens en andere algemene kosten, en de kosten in verband met monitoring en toezicht" (artikel 2.16. Richtlijn Milieuschade). De lidstaten kunnen voorzien in de berekening van forfaitaire bedragen voor het vergoeden van administratieve, juridische handavings- en andere algemene kosten (overweging 19).

Wanneer de verhaalkosten voor de overheid groter zijn dan het terug te vorderen bedrag of wanneer niet kan worden vastgesteld wie de exploitant is, kan de bevoegde instantie beslissen om af te zien van verhaal (artikel 8, lid 2, tweede alinea). In ieder geval dienen de exploitanten de met preventiemaatregelen samenhangende kosten te dragen, wanneer die maatregelen hoe dan ook door de exploitanten moesten worden genomen om te voldoen aan de wettelijke, bestuursrechtelijke en administratieve bepalingen, waaronder die welke deel uitmaken van vergunningen of toelatingen (overweging 21).

De maatregelen die ambtshalve door de bevoegde instantie worden genomen (overeenkomstig artikel 5, leden 3 en 4, en artikel 6, leden 2 en 3) laten de aansprakelijkheid van de exploitant alsook de Europese regels inzake staatssteun onverlet (artikel 8, lid 5 Richtlijn Milieuschade).

H. Verweermiddelen

Een exploitant is niet verplicht de kosten van uit hoofde van deze richtlijn genomen preventieve of herstelmaatregelen te dragen in situaties waarin de betrokken schade of het onmiddellijk gevaar daarvoor het gevolg is van bepaalde gebeurtenissen waarop de exploitant geen vat heeft (overweging 20, eerste zin).

1. Derde-veroorzaker en dwingend overheidsbevel

Een exploitant is niet verplicht de kosten te dragen, indien hij kan bewijzen dat de milieuschade of de onmiddellijke dreiging dat dergelijke schade ontstaat, veroorzaakt is door een derde, en de betrokken schade of onmiddellijke dreiging is ontstaan ondanks het feit dat er passende veiligheidsmaatregelen waren getroffen (artikel 8, lid 3, a) Richtlijn Milieuschade).

Een exploitant is eveneens niet verplicht de kosten te dragen, indien hij kan bewijzen dat de milieuschade of de onmiddellijke dreiging dat dergelijke schade ontstaat, het gevolg is van de opvolging van een dwingende opdracht of instructie van een overheidsinstantie, tenzij het een opdracht of instructie betreft naar aanleiding van een emissie of incident, veroorzaakt door activiteiten van de exploitant zelf (artikel 8, lid 3, b) Richtlijn Milieuschade).

In dergelijke gevallen nemen de lidstaten passende maatregelen om de exploitant in staat te stellen de

kosten gemaakt voor de reeds genomen preventieve maatregelen en herstelmaatregelen terugbetaald te krijgen (artikel 8, lid 3, laatste alinea).

2. Vergunning

De lidstaten kunnen bepalen dat de exploitant niet de kosten hoeft te dragen van de herstelmaatregelen die uit hoofde van deze richtlijn worden genomen, indien hij bewijst dat hij niet in gebreke of nalatig is geweest en de milieuschade is veroorzaakt door een emissie of gebeurtenis die uitdrukkelijk⁶⁴ is toegestaan op grond van, en geheel in overeenstemming is met de voorwaarden van, een vergunning die is verleend bij of krachtens de toepasselijke nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen welke uitvoering geven aan de in bijlage III genoemde maatregelen van de Gemeenschap, als toegepast op de datum van de emissie of gebeurtenis.

Op grond van artikel 8, lid 4, a), kan een lidstaat onder bepaalde voorwaarden bepaalde exploitanten de mogelijkheid geven om (een deel van) de kosten van de herstelmaatregelen niet te dragen. Deze bepaling, het resultaat van een hoogst omstreden politiek compromis, is complex en vereist een grondige analyse om de precieze draagwijdte te leren kennen.

Uit de plaats in de tekst kunnen we afleiden dat het facultatief verweermiddel voor vergunningsconforme verontreiniging pas aan de orde komt bij de uiteindelijke kostenallocatie en in principe zonder invloed is op de omschrijving van het toepassingsgebied⁶⁵ (artikel 3) of de directe, feitelijke verplichtingen van de exploitant (artikel 4 & 5). Er moet trouwens op worden gewezen dat het verweermiddel in geen geval afbreuk doet aan de rechten van derden.⁶⁶

⁶⁴ Deze situatie dient volgens de Commissie eng geïnterpreteerd te worden. Niet: wat niet is verboden is toegestaan.

⁶⁵ Vergelijk commissievoorstel art. 9, lid 1, c dat onverminderd de toerekening van kosten in samenhang met bepaalde preventiemaatregelen niet van toepassing was op milieuschade of het onmiddellijk gevaar dat zich dergelijke schade voordoet ten gevolge van een uitstoot of een gebeurtenis die was toegestaan krachtens de toepasselijke wet- of regelgeving of uit hoofde van de vergunning of toestemming die aan de exploitant werd verleend.

⁶⁶ Art. 8 van het Decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning: "De vergunningen verleend op grond van dit decreet doen geen afbreuk aan de rechten van derden."

In tegenstelling tot art. 8, lid 3, beperkt deze exceptie zich tot de kosten van de herstelmaatregelen die uit hoofde van deze richtlijn worden genomen bij milieuschade en geldt ze niet voor de kosten van preventieve maatregelen⁶⁷ bij onmiddellijk gevaar en waarschijnlijk ook niet voor de kost van haalbare maatregelen. De kost van herstelmaatregelen die op basis van andere wetgeving (vb. SEVESO, IPPC-bedrijven) dienen genomen te worden, blijven eveneens ten laste van de exploitant.

Bovendien moet de exploitant en niet de bevoegde instantie het bewijs leveren dat hij “niet in gebreke of nalatig is geweest”. Dit “ingebreke blijven” of “nalatig zijn” kan bestaan uit een overtreding van een ter uitvoering van een communautaire regeling aangenomen wettelijke of bestuursrechtelijke bepaling, uit de niet-naleving van een verplichting van de Richtlijn Milieuschade, uit de overtreding van een puur nationale wettelijke of reglementaire norm of zelfs uit een tekortkoming aan de zorgvuldigheidsnorm, een gedrag dat niet strookt met dat van de goede exploitant in vergelijkbare omstandigheden geplaatst.

Dit bewijs kan pas aanvaard worden wanneer de exploitant tevens kan aantonen dat het schadeverwekkende feit een uitdrukkelijk toegestane emissie of een gebeurtenis was. Het volstaat niet dat de exploitant zijn activiteit conform de vergunning verliep. De schadeveroorzakende emissie of gebeurtenis moet uitdrukkelijk zijn toegestaan volgens een aanwijsbare bepaling in een vergunning die zijn oorsprong vindt in een van de communautaire maatregelen van bijlage III.⁶⁸ Exploitanten van niet-bijlage III activiteiten kunnen zich met andere woorden niet op de ‘permit defence’ beroepen.

3. Stand van de techniek

De lidstaten kunnen bepalen dat de exploitant niet de kosten hoeft te dragen van de herstelmaatregelen die uit hoofde van deze richtlijn worden genomen, indien hij bewijst dat hij niet in gebreke of nalatig is geweest en de milieuschade is veroorzaakt door:

“b) emissies of activiteiten of alle manieren waarop een product tijdens een activiteit wordt gebruikt waarvan de exploitant kan bewijzen dat die op grond

van de stand van de wetenschappelijke en technologische kennis op het tijdstip dat zij plaatsvonden, niet als schadelijk werden beschouwd.”

Het tweede optionele verweermiddel onder de Richtlijn Milieuschade is beter bekend als het verweermiddel voor de “stand van de techniek” of het “ontwikkelingsrisico” (artikel 8, lid 4, onder b). Hiervoor gelden deels dezelfde voorwaarden als voor de naleving van de vergunning. Verschillend is dat naast emissies ook activiteiten en “alle manieren waarop een product tijdens een activiteit wordt gebruikt” als bewijsmiddelen mogen worden aangewend, in zoverre die op grond van de “wetenschappelijke en technologische kennis” op het tijdstip dat zij plaatsvonden, niet als schadelijk werden beschouwd. Voor de interpretatie van dit laatste begrip kan worden verwezen naar de relevante bepalingen van de Richtlijn Productaansprakelijkheid en de rechtspraak van het Hof van Justitie terzake.⁶⁹

I. Bevoegde instantie

De Richtlijn Milieuschade vraagt de lidstaten “...een bevoegde instantie of bevoegde instanties aan te wijzen die verantwoordelijk is / zijn voor de uitvoering van de taken waarin de richtlijn voorziet” (artikel 11, lid 1) en te zorgen voor een doeltreffende uitvoering van deze richtlijn (overweging 24).

De zowel discretionaire als gebonden bevoegdheden van de bevoegde instantie bevinden zich in verschillende bepalingen van de richtlijn. Ze situeren zich op het vlak van

1. de preventieve acties,
2. herstelacties en het bepalen van de nodige herstelmaatregelen in samenwerking met de betrokken exploitant,

⁶⁹ Meer bepaald gaat het om artikel 7, sub e en artikel 15, lid 1, b. van de richtlijn 85/374/EEG van 25 juli 1985 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der Lidstaten inzake de aansprakelijkheid voor producten met gebreken (Pb.L. 210, 29) en H.v.J. van 29 mei 1997, Commissie t. Verenigd Koninkrijk, C-300/95 waarin duidelijk wordt gesteld dat wordt uitgegaan van “de objectieve stand van de wetenschappelijke en technische kennis waarvan de exploitant wordt geacht op de hoogte te zijn.”

⁶⁷ Zie overweging 21.

⁶⁸ Dus niet een toelating of een puur nationale vergunning.

3. het (al dan niet) terugverhalen van de kosten,
4. het behandelen van de verzoeken om maatregelen van burgers en milieuverenigingen, en
5. de samenwerking met de andere gewesten, de federale overheid, andere lidstaten en de Europese Commissie.

1. preventieve acties

Bij een onmiddellijk gevaar op milieuschade, of in gevallen waarin zo'n een onmiddellijke dreiging wordt vermoed, kan de bevoegde instantie de exploitant steeds verplichten (aanvullende) informatie te verschaffen of de exploitant verplichten de vereiste preventieve maatregelen te nemen en/ of gevolg te geven aan de instructies van de bevoegde instantie (artikel 5, lid 3 Richtlijn Milieuschade). Hoewel de exploitant in principe een zelfstandige preventieplicht heeft, moet hij de bevoegde instantie zo spoedig mogelijk over alle relevante aspecten van de situatie in kennis stellen.

Indien een exploitant zijn verplichtingen niet nakomt, niet kan worden geïdentificeerd, of uit hoofde van de richtlijn niet verplicht is de kosten te dragen (omdat hij een beroep kan doen op een verweermiddel..), dan *kan* de bevoegde instantie zelf deze maatregelen nemen (art. 5, lid 4, tweede zin).⁷⁰ In tegenstelling tot het commissievoorstel moeten de lidstaten er niet langer voor zorgen dat de bevoegde instantie zelf de nodige preventieve maatregelen neemt, maar eist de bevoegde instantie dat de preventieve maatregelen door de exploitant worden genomen (art. 5, lid 4, eerste zin).

2. Herstelacties en vaststelling herstelmaatregelen

Bij milieuschade wordt de bevoegde instantie onverwijld in kennis gesteld van alle relevante aspecten van de situatie. De bevoegde instantie kan op elk moment de exploitant verplichten aanvullende informatie te verschaffen over enige schade die zich heeft voorgedaan. Bovendien kan de bevoegde instantie de exploitant verplichten de nodige herstelmaatregelen of elke haalbare maatregel⁷¹ te treffen of de exploitant instructies geven die hij bij het nemen van de

nodige herstelmaatregelen of elke haalbare maatregel moet naleven. De administratieve autoriteit kan ook desgevallend zelf de nodige maatregelen nemen (art. 6, lid 2 Richtlijn Milieuschade). Indien de exploitant zijn verplichtingen niet nakomt, niet kan worden geïdentificeerd, of niet verplicht is de kosten uit hoofde van deze richtlijn te dragen, dan *kan* de bevoegde, als laatste redmiddel, zelf deze maatregelen te nemen. In elk geval eist de bevoegde instantie dat de herstelmaatregelen door de exploitant worden genomen (art. 6, lid 3 Richtlijn Milieuschade).

Wanneer zich meerdere gevallen van milieuschade hebben voorgedaan en de bevoegde instantie er niet voor kan zorgen dat de noodzakelijke herstelmaatregelen gelijktijdig worden genomen, kan de bevoegde instantie bepalen welk geval van milieuschade eerst moet worden hersteld (stellen van prioriteiten inzake herstel). Bij het nemen van deze beslissing houdt de bevoegde instantie onder meer rekening met de aard, de omvang en de ernst van de milieuschade en met de mogelijkheid van natuurlijke generatie. Er moet ook rekening worden gehouden met gevaar voor de menselijke gezondheid (art. 7, lid 3 Richtlijn Milieuschade).

In elk geval besluit de bevoegde instantie welke herstelmaatregelen in overeenstemming met bijlage II worden uitgevoerd. Zo nodig gebeurt dit in samenwerking met de exploitant die potentiële herstelmaatregelen mag voorstellen. De bevoegde instantie nodigt hierbij de personen die overeenkomstig art. 12, lid 1, in aanmerking komen een verzoek om maatregelen in te dienen, waaronder zeker "de personen op wier terrein herstelmaatregelen worden getroffen", uit om opmerkingen te maken en houdt rekening met die opmerkingen (art. 7, lid 4 Richtlijn Milieuschade).

De bevoegde instantie speelt ook een belangrijke rol bij de vaststelling van de complementaire en compensatoire herstelmaatregelen (equivalentieaanpak of alternatieve waardebepalings technieken) en de keuze uit de verschillende herstelopties (bijlage II).

3. Kostenverhaal / verweermiddelen

Inzake de uiteindelijke financiële allocatie⁷² stelt art. 8, lid 2 dat de bevoegde instantie de in samenhang

⁷⁰ Art. 5, lid 3, d. gaat uit van de veronderstelling van een geïdentificeerde en meewerkende exploitant.

⁷² Maatregelen door de bevoegde instantie zelf genomen laten de financiële aansprakelijkheid van de betrokken exploitant onverlet en moeten verenigbaar zijn met de Europese regels inzake staatssteun (art. 8, lid 5).

met deze richtlijn gemaakte kosten verhaalt op de exploitant die de schade of de onmiddellijke dreiging van schade heeft veroorzaakt. Dit kan onder meer door middel van zakelijke zekerheden of andere geschikte waarborgen. De bevoegde instantie kan enkel afzien van verhaal wanneer de exploitant zich kan beroepen op een verweermiddel, de verhaalskosten groter zijn dan het terug te vorderen bedrag of binnen een redelijke termijn niet kan worden vastgesteld wie de exploitant is.⁷³

De exploitant is immers niet verplicht de kosten te dragen wanneer hij kan bewijzen dat:

- de schade is veroorzaakt door een derde ondanks het feit dat passende veiligheidsmaatregelen waren getroffen,
- de schade het gevolg is van de opvolging van een dwingende opdracht of instructie van een overheidsinstantie,
- (enkel voor wat betreft de kosten van de herstelmaatregelen)⁷⁴ hij niet nalatig was en de milieuschade is veroorzaakt door een emissie of gebeurtenis die uitdrukkelijk is toegestaan op grond van, en geheel in overeenstemming is met de voorwaarden van een vergunning die zijn oorsprong vindt in het Europees recht (de ‘permit defence’),
- (enkel voor wat betreft de kosten van de herstelmaatregelen) hij niet nalatig was en de activiteit op het ogenblik dat die plaatsvond overeenkomstig de stand van de wetenschappelijke en technologische kennis niet als schadelijk werd beschouwd (de ‘state of the art defence’).

4. Behandeling van verzoeken om maatregelen

Een vierde takenpakket van de bevoegde instantie heeft betrekking op het ontvangen en het in overweging nemen van verzoeken om maatregelen en het motiveren van besluiten naar aanleiding van verzoeken.⁷⁵ De bevoegde instantie moet oordelen of het verzoek vergezeld gaat van de relevante gegevens en opmerkingen ter ondersteuning van de opmerkingen en bijgevolg als ontvankelijk kan worden verklaard. De bevoegde instantie beschikt bij de uitoefening van haar bevoegdheden over een “passende administratieve beoordelingsvrijheid”, maar de Commissie wenst dat de lidstaten erop toezien dat de bevoegde instanties, ook los van verzoeken tot maatregelen, hun taken onder de Richtlijn Milieuschade uitvoeren.

De rechtmatige belangen van de betrokken exploitanten en andere belanghebbenden moeten naar behoren worden gewaarborgd (considerans 24). In elk uit hoofde van deze richtlijn genomen besluit waarbij het treffen van preventieve maatregelen of herstelmaatregelen wordt opgelegd, worden de precieze gronden vermeld waarop het besluit gebaseerd is. Van een dergelijk besluit wordt onverwijld kennis gegeven aan de betrokken exploitant, die tegelijkertijd wordt ingelicht over de rechtsmiddelen waarover hij krachtens de in de betrokken lidstaat geldende wetgeving beschikt, alsmede over de termijnen welke voor de rechtsmiddelen gelden. De besluiten, het handelen of het verzuim van de bevoegde instantie kan voor een rechtbank of een andere onafhankelijke en onpartijdige overheidsinstantie aan de procedurele en materiële voorschriften worden getoetst (artikel 13 Richtlijn Milieuschade).

De bevoegde instantie moet de uitvoering van preventieve maatregelen of herstelmaatregelen aan derden kunnen delegeren of opdragen (art. 11, lid 3).

⁷³ De bevoegde instantie is gerechtigd tegen de exploitant de procedure in te leiden voor het verhalen van de kosten met betrekking tot alle uit hoofde van deze richtlijn genomen maatregelen voordat een periode van vijf jaar is verstreken, te rekenen vanaf de datum waarop de maatregelen geheel zijn voltooid of de datum waarop de aansprakelijke exploitant is geïdentificeerd, indien die datum later is (art. 10. Verjaringstermijn voor het verhalen van kosten).

⁷⁴ In de veronderstelling dat de implementatiewetgeving dit voorziet.

⁷⁵ Volgende personen kunnen betreffende gevallen van milieuschade waarvan zij kennis hebben bij de terzake bevoegde instantie opmerkingen indienen en de terzake bevoegde instantie krachtens deze titel om maatregelen verzoeken:

1° natuurlijke personen en rechtspersonen die milieuschade lijden of dreigen te lijden; 2° natuurlijke personen en rechtspersonen die een belang hebben bij de besluitvorming inzake de schade; 3° rechtspersonen die milieubescherming bevorderen en voldoen aan de voorwaarden van de wet van 12 januari 1993 betreffende een vorderingsrecht inzake bescherming van het leefmilieu.

5. contacten met de andere besturen

Naast de functie van aanspreekpunt voor de aansprakelijke exploitant en het belanghebbende publiek, moet de bevoegde instantie, in het bijzonder bij schadegevallen met een grensoverschrijdende dimensie, samenwerken en informatie uitwisselen met andere lidstaten en de Europese Commissie (zie vooral artikel 15 Richtlijn Milieuschade, maar ook artikel 18 en bijlage VI⁷⁶ inzake verslagen en evaluatie).

In de Belgische context moet de bepaling inzake de samenwerking tussen lidstaten, wat hun territoriale en materiële bevoegdheden betreft, ook worden toegepast in de relaties met het Waalse en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest enerzijds en de federale overheid anderzijds.

Wanneer de bevoegde instantie niet of niet adequaat optreedt, krijgt het belanghebbende publiek in bepaalde omstandigheden en onder bepaalde voorwaarden het recht het bestuur te verzoeken de nodige maatregelen te nemen. Tegen het besluit, het handelen of het verzuim van de bevoegde instantie staat daarenboven beroep open. Het belanghebbende publiek beschikt niet over een rechtstreekse vordering tegen de exploitant.

J. Verzoeken om maatregelen

“Natuurlijke of rechtspersonen die

- a) milieuschade lijden of dreigen te lijden⁷⁷ dan wel
- b) een voldoende belang hebben bij de besluitvorming inzake de schade, of, anderzijds,
- c) stellen dat inbreuk is gemaakt op een recht, wanneer het bestuursprocesrecht van een lidstaat dit als voorwaarde stelt,

hebben het recht om bij de bevoegde instantie opmerkingen in te dienen betreffende gevallen van milieuschade of onmiddellijke dreiging waarvan zij kennis

hebben en kunnen de bevoegde instantie verzoeken maatregelen te treffen krachtens deze richtlijn.”

De lidstaten bepalen wat een ‘voldoende belang’ en een ‘inbreuk op een recht’ uitmaken. Aangezien milieubescherming geen scherp afgetekend belang is en individuele personen er niet altijd hun handelingen kunnen of willen op afstemmen (overweging 25), wordt het belang van elke niet-gouvernementele organisatie die milieubescherming bevordert en voldoet aan voorschriften van de nationale wetgeving voldoende geacht in de zin van het voorgaande punt b). Dergelijke organisaties worden tevens geacht rechten te hebben waarop inbreuk kan worden gemaakt in de zin van het voorgaande punt c). Aan deze gekwalificeerde partijen wordt bijgevolg een bijzondere status verleend die hen in staat moet stellen op een juiste manier tot de doeltreffende uitvoering van deze richtlijn bij te dragen (artikel 12, lid 1). Dit recht staat ook open voor lokale overheden en geldt in alle fases van het proces.

De Richtlijn Milieuschade vereist dat het verzoek om maatregelen vergezeld gaat van de relevante ondersteunende informatie. Wanneer het verzoek om maatregelen en de bijbehorende opmerkingen aannemelijk maken dat er milieuschade is, neemt de bevoegde instantie deze opmerkingen en dit verzoek om maatregelen in overweging. In dat geval biedt de bevoegde instantie de betrokken exploitant de gelegenheid zijn standpunt met betrekking tot het verzoek om maatregelen en de bijbehorende opmerkingen kenbaar te maken (art. 12, leden 2 en 3).

De bevoegde instantie stelt zo spoedig mogelijk, en in elk geval overeenkomstig de toepasselijke bepalingen van het nationale recht, de in artikel 12, lid 1 bedoelde personen die opmerkingen bij haar hebben ingediend, in kennis van haar besluit inzake het al dan niet nemen van maatregelen en motiveert dat besluit. Het oorspronkelijke commissievoorstel sprak niet van de “toepasselijke bepalingen van het nationale recht”, maar vereiste dat deze kennisgeving door de bevoegde instantie in elk geval plaatsvindt “binnen een termijn die redelijk is in het licht van de aard, de omvang en de ernst van de milieuschade in kwestie” (art. 14, lid 5, commissievoorstel). “Wanneer de bevoegde instantie ondanks al haar inspanningen er niet in slaagt binnen deze termijn tot een besluit te komen over het al dan niet nemen van maatregelen, dient de bevoegde instantie vóór het verstrijken van een termijn van vier maanden vanaf de indiening van het verzoek om maatregelen, de betrokken persoon

⁷⁶ Tegen 30 april 2013 brengen de lidstaten verslag uit over de bij de toepassing van de deze richtlijn opgedane ervaring. Dit verslag dient o.a. een lijst te bevatten van de gevallen van milieuschade en aansprakelijkheid uit hoofde van deze richtlijn

⁷⁷ Overweging 25 preciseert dat het gaat om personen die van de milieuschade ongunstige gevolgen ondervinden of dreigen te ondervinden.

of gekwalificeerde partij⁷⁸ in kennis te stellen van de stappen en de maatregelen die zij heeft genomen en zal nemen om de toepassing van deze richtlijn binnen een tijdsbestek dat met een correcte totstandbrenging van de doelstelling van de richtlijn verenigbaar is te garanderen” (art. 14, lid 6 commissievoorstel). Vanwege het te gedetailleerd karakter van de opgenomen verplichtingen, verdween deze paragraaf uit het voorstel.

De lidstaten kunnen besluiten de leden 1 en 4 niet toe te passen op gevallen van onmiddellijke dreiging van schade (‘opt-out’-clausule van artikel 12, lid 5).

K. *Beroepsprocedures*

De natuurlijke of rechtspersonen als bedoeld in artikel 12, lid 1 van de Richtlijn Milieuschade hebben toegang tot een procedure voor een rechtbank of een andere onafhankelijke en onpartijdige overheidsinstantie die bevoegd is de besluiten, het handelen of het verzuim van de krachtens de richtlijn bevoegde instantie aan de procedurele en materieelrechtelijke voorschriften te toetsen. Daar het bestuur over een discretionaire bevoegdheid beschikt is de rechterlijke toetsing marginaal.

De Richtlijn Milieuschade laat alle nationale wetelijke bepalingen tot regeling van de toegang tot de rechter en die volgens welke alle administratieve beroepsprocedures moeten zijn gevolgd alvorens een gerechtelijke procedure kan worden ingeleid, onverlet. Bepalingen van nationaal recht moeten conform het Verdrag van Aarhus uitgelegd worden en mogen een effectieve toegang tot de rechter niet onmogelijk maken.

L. *Financiële zekerheid*

Opdat de exploitanten gebruik kunnen maken van financiële garanties om hun verantwoordelijkheden krachtens de Richtlijn Milieuschade na te komen, dienen de lidstaten maatregelen nemen “om de geëi-

gende economische en financiële actoren aan te moedigen financiële-zekerheidsinstrumenten en -markten te ontwikkelen”. Anders gezegd: de lidstaten moeten maatregelen nemen om te bevorderen dat exploitanten alle passende verzekeringen of andere vormen van financiële zekerheid gebruiken. Hierbij wordt expliciet gewag gemaakt van financiële mechanismen voor gevallen van insolventie (artikel 14, lid 1; overweging 27).

Bij het sluiten van het politiek akkoord engageerde de Commissie een verslag in te dienen “over de doeltreffendheid van de richtlijn wat betreft het feitelijk herstel van milieuschade alsmede over de beschikbaarheid tegen redelijke kosten en onder voorwaarden van verzekering (van) andere typen financiële zekerheden inzake de onder bijlage III van deze richtlijn vallende activiteiten” (art. 14, lid 2 gemeenschappelijk standpunt). De kwestie van een verplichte financiële zekerheid bleef echter de gemoederen beroeren. In tweede lezing voegde de Commissie daaraan toe dat zij in 2010, op grond van dit verslag, dat ook punten zoals een gefaseerde aanpak, een plafond voor financiële garanties en de uitsluiting van activiteiten met een laag risico zal omvatten, en na een uitgebreide effectenbeoordeling, die ook een kosten-batenanalyse inhoudt, eventueel voorstellen kan doen tot invoering van een systeem van geharmoniseerde verplichte financiële zekerheid (art. 14, lid 2 Richtlijn Milieuschade).

M. *Samenwerking tussen lidstaten*

Wanneer milieuschade gevolgen heeft of gevolgen dreigt te hebben voor meerdere lidstaten, werken die lidstaten samen, teneinde ervoor te zorgen dat er preventieve maatregelen en zo nodig herstelmaatregelen met betrekking tot die milieuschade worden genomen. Deze samenwerking kan onder andere door een behoorlijke uitwisseling van informatie gebeuren (art. 15, lid 1). Het Commissievoorstel bepaalde terzake enkel dat bij grensoverschrijdende schade de betrokken lidstaten nauw samenwerken bij het treffen van de preventie- of herstelmaatregelen. Deze maatregelen moeten juist en doeltreffend zijn (overweging 28)

Artikel 15, lid 2, stelt de verstrekking van informatie verplicht wanneer er schade is ontstaan. Wanneer zich milieuschade voordoet, verstrekt de lidstaat op wiens grondgebied de schade zijn oorsprong vindt, voldoende informatie aan de lidstaten die schade zouden kunnen leiden. Deze verplichtingen geven uiting aan het beginsel van gemeenschapstrouw (arti-

⁷⁸ Het commissievoorstel omschrijft “gekwalificeerde partij” als “elke persoon, die er, overeenkomstig in het nationaal recht opgenomen criteria, belang bij heeft dat het herstel van milieuschade wordt gegarandeerd, met inbegrip van instanties en organisaties die blijken hun statuten ten doel hebben het milieu te beschermen en die voldoen aan alle door het nationaal recht gestelde eisen.

kel 10 EG-verdrag) en wederzijdse bijstand tussen lidstaten. Artikel 15 van de Richtlijn Milieuschade kan het kader scheppen voor administratieve samenwerkingssakkoorden.

Artikel 15, lid 3, regelt de situatie waarin een lidstaat schade ondervindt die in een andere lidstaat is veroorzaakt. Wanneer een lidstaat binnen zijn grenzen schade vaststelt die niet binnen zijn grenzen veroorzaakt is⁷⁹, kan hij dit aan de Commissie en alle andere betrokken lidstaten melden. Hij kan aanbevelingen doen inzake het nemen van preventieve maatregelen of herstelmaatregelen. Bovendien kan hij in overeenstemming met deze richtlijn om terugbetaling verzoeken van zijn kosten voor het nemen van preventieve of herstelmaatregelen (art. 15, lid 3). Het is de verantwoordelijke exploitant en niet de lidstaat die deze kosten terugbetaalt. De bevoegde instantie van de lidstaat waar de milieuschade zich voordeed, heeft op basis van de Richtlijn Milieuschade echter geen directe vordering tegen de buitenlandse exploitant. De richtlijn geeft bevoegde instanties geen bevoegdheid om in een andere lidstaat maatregelen op te leggen. Niets belet de bevoegde instantie echter een beroep te doen op het internationaal privaatrecht⁸⁰ of overeenkomstig artikel 12, lid Richtlijn Milieuschade een verzoek om maatregelen te formuleren.

N. *Verhouding tot het bestaande recht*

“Onverminderd de toepasselijke nationale wetgeving, geeft de richtlijn particulieren geen recht op schadevergoeding vanwege milieuschade of de onmiddellijke dreiging van dergelijke schade” (artikel 3, lid 3 Richtlijn Milieuschade). De richtlijn is niet van toepassing op gevallen van lichamelijk letsel, schade aan particuliere eigendom of economisch verlies, al laat zij alle rechten met betrekking tot traditionele schade

onverlet (overweging 14).⁸¹ Doordat de meeste nationale rechtsstelsels deze schadecategorieën op een afdoende wijze hebben geregeld, beschouwt de Commissie EU actie op het vlak van traditionele schade minder noodzakelijk dan voor milieuschade.⁸²

Bij de implementatie moet uitdrukkelijk rekening worden gehouden met Gemeenschapswetgeving die in uitvoerige en strengere regelgeving voorziet (artikel 3, lid 2; overweging 10). Men denkt hierbij vooral aan de verplichtingen van exploitant en overheid bij industriële ongevallen die vallen onder de SEVESO II-richtlijn⁸³ en het gedetailleerde systeem van de IPPC-Richtlijn.⁸⁴ De Richtlijn Milieuschade wordt in deze situaties niet uitgesloten maar krijgt een aanvullend karakter. Zoals hoger reeds aangegeven, wordt milieuschade die valt binnen de werkingssfeer van een internationale overeenkomst in mindere of meerdere mate van het toepassingsgebied uitgezonderd.

De richtlijn geldt eveneens onverminderd de wetgeving van de Gemeenschap houdende regels inzake jurisdictieconflicten (artikel 3, lid 2). De richtlijn zelf voorziet immers niet in aanvullende collisieregels ter precisering van de (internationale) bevoegdheden van nationale instanties (zie VIII.A). Bijgevolg laat zij instrumenten zoals de Verordening (EG) 44/2001

⁷⁹ Dit is het geval waarin de lidstaat waar de schade zijn oorsprong vindt, verzuimt aan zijn informatieplicht overeenkomstig art. 15, lid 2.

⁸⁰ Zie de Verordening (EG) 44/2001 van de Raad van 22 december 2000 betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken. Zie ook het Voorstel voor een verordening van het Europees parlement en van de Raad betreffende het recht dat van toepassing is op niet-contractuele verbintenissen (“ROME II”) COM(2003)427def.

⁸¹ Zie ook considerans 11: “Doel van deze richtlijn is het voorkomen en het herstellen van milieuschade in de zin van deze richtlijn, en (zij) laat rechten op vergoeding voor traditionele vormen van schade uit hoofde van internationale overeenkomsten op het gebied van wettelijke aansprakelijkheid onverlet”. In het commissievoorstel bepaalde enkel dat onverminderd eventuele bepalingen van nationaal recht inzake regres, de richtlijn particulieren geen recht op schadevergoeding voor economische verliezen verleende (art. 3, lid 8). In zijn huidige formulering is de richtlijn van toepassing op alle vormen van schadevergoeding aan particulieren.

⁸² Tot het Witboek las men nog dat het met het “oog op de coherentie het belangrijk is dat ook traditionele schade, zoals schade aan de gezondheid en zaakschade (en eventueel economisch verlies) wordt gedekt” en dat “wanneer uitsluitend de milieuschade onder een EG-regeling zou vallen terwijl traditionele schade een aangelegenheid van de lidstaten zou blijven, kan dit resulteren in ongelijke behandeling”.

⁸³ Richtlijn 96/82/EG van 9 december 1996 betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen betrokken zijn. Pb.L. 10, 14 januari 1997, p.13-33. Zie bijv. de meldingsplicht van de exploitant onder artikel 14.

⁸⁴ Richtlijn 96/61/EC inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging. Pb.L.257, 10 oktober 1996, p. 26-40. Zie bijv. de verplichting tot het gebruik van de best beschikbare technieken in artikel 3.

van de Raad van 22 december 2000 betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken⁸⁵ onverlet.

Gezien de werkingssfeer van de Richtlijn Milieuschade en de uitsluiting van traditionele schade, blijft ook de wetgeving ter bescherming van de gezondheid en veiligheid van werknemers op hun werkplaats onverkort van toepassing. Hetzelfde geldt voor de relevante communautaire wetgeving op het gebied van aansprakelijkheid voor producten met gebreken⁸⁶ en productveiligheid⁸⁷.

DEEL II. VOORBEREIDING VAN DE IMPLEMENTATIE, BELEIDSMATIGE UITGANGSPUNTEN EN JURIDISCH-LEGISTIEKE KEUZES

Hoofdstuk I. Voorbereiding van de implementatie

A. Onderhandelingsfase

Het Vlaamse Gewest participeerde actief aan de totstandkoming van de Richtlijn Milieuschade. Tijdens het Belgische voorzitterschap (juli-december 2001) werd een commentaar geformuleerd op de “Working Paper on prevention and restoration of Significant Environmental Damage” van DG Environment⁸⁸.

Het Belgisch voorzitterschap bepleitte het opstarten van een platform waarop de lidstaten en de Commissie hun visies en standpunten betreffende de aansprakelijkheid op Europees en multilateraal vlak blijvend kunnen coördineren, bespreken en uitwisselen om het vraagstuk van de milieuschade aan te pakken.⁸⁹ Op 11 en 12 december 2002 organiseerde het Vlaamse

Gewest een internationale “Conference on Environmental Liability”.⁹⁰

Op de Raad van Leefmilieu-ministers van 13 juni 2003 stemde België in met het politiek akkoord. Zij liet hierbij volgende verklaring akteren:

“De Belgische delegatie is ervan overtuigd dat de richtlijn milieuaansprakelijkheid in de praktijk slechts werkbaar is indien op basis van objectieve en geharmoniseerde criteria en drempelwaarden zowel kan worden bepaald vanaf welk niveau sprake is van milieuschade, als tot welk niveau dient te worden gesaneerd. Dergelijke criteria en drempelwaarden zijn onontbeerlijk om de bevoegde instanties, de exploitanten en de aanbieders van financiële producten een juridisch sluitend en duidelijk kader te bieden voor een correcte interpretatie en toepassing van de richtlijn en om zodoende voor alle economische actoren in Europa het vereiste “level playing field” te garanderen.

Meer in het bijzonder voor bodemschade moet het meeste werk nog gebeuren: de Belgische delegatie is van mening dat voor bodemschade objectivering van de schadecriteria en de saneringsnormen vooralsnog ontbreekt en dat er dringend behoefte is aan een Europese harmonisatie op dit vlak. Bij gebrek aan een dergelijke harmonisatie is het risico op marktdistorsie namelijk reëel.

België stemt desondanks voor het politiek akkoord in de verwachting dat de Commissie in de loop van 2004, en in ieder geval voor de inwerkingtreding van de richtlijn milieuaansprakelijkheid, de nodige wetgevende initiatieven zal nemen om geharmoniseerde criteria voor de bepaling en het herstel van bodemschade uit te werken, in lijn met de aangekondigde “Naar een thematische strategie inzake bodembescherming”.⁹¹

⁸⁶ PB L 210 van 7 augustus 1985, blz. 29. Richtlijn gewijzigd bij Richtlijn 1999/34/EG van het Europees Parlement en de Raad (PB L 141 van 4 juni 1999, blz. 20).

⁸⁷ Richtlijn 92/59/EEG van de Raad van 29 juni 1992 inzake algemene productveiligheid, Pb.L. 228, 11 augustus 1992, p. 1-24

⁸⁸ Zie de “Comments of Belgium with respect to the Working Paper on prevention and restoration of significant environmental damage of DG XI.” Document beschikbaar via http://ec.europa.eu/environment/liability/wrk-doc_comments.pdf.

⁸⁹ DOC 14742/01 van 30 november 2001 “Belgische nota over milieuaansprakelijkheid”

⁹⁰ Proceeding of the Conference on Environmental Liability (Antwerp, December 11&12 2002). Position EP & Member States, Restoration Measures, Financial Security. Europe & Environment Division, Ministry of the Flemish Community in co-operation with Department of Civil Law, Ghent University, 2003, downloadbaar via www.environmentalliability.be.

⁹¹ Doc. 11548/03 van 25 juli 2003 „Verklaringen voor de Raadsnotulen“ <http://register.consilium.europa.eu/pdf/nl/03/st11/st11548-ad01nl03.pdf>

B. Omzettingstermijn

De afdeling Europa en Milieu, AMINAL, Departement Leefmilieu en Infrastructuur van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap gaf in 2004 aan een consortium van experts de opdracht om een studie te verrichten naar de Impact van de Richtlijn Milieuschade (project “I.R.A.M.”) teneinde de omzetting in het Vlaamse (en Belgische) recht voor te bereiden. Deze impactstudie beoogde een juridisch-wetenschappelijke analyse van de draagwijdte van de richtlijn in verhouding tot de relevante bestaande en in ontwerp zijnde Belgische en Vlaamse wetgeving.

Deze analyse moest resulteren in conclusies en aanbevelingen inzake de noodzakelijke dan wel mogelijke wetgevingsinitiatieven om de Richtlijn Milieuschade correct en coherent in de Vlaamse (en Belgische) rechtsorde om te zetten. Het schrijven van wetgevingsvoorstellen behoorde niet tot de opdracht.

Inhoudelijk werd het werk opgesplitst in 4 deelopdrachten. In de eerste plaats werd de Richtlijn Milieuschade zelf grondig geanalyseerd (Deel 1, hoofdstuk 1). Bij deze juridische kartering kwamen een aantal interpretatieproblemen aan het licht (Deel 1, hoofdstuk 2). Een onderzoek naar de bevoegdheid toonde aan dat de materie van de Richtlijn Milieuschade in grote mate onder de bevoegdheid van de gewesten valt (Deel II, I-V). Samenwerking met de federale overheid en het Brussels Hoofdstedelijk en Waalse Gewest is op een aantal domeinen noodzakelijk, op een ander aantal domeinen aangewezen (Deel II, VI).

Er werd een inventaris gemaakt van de relevante Belgische en Vlaamse wetgeving (Bijlage 1). Op grond van deze inventarisatie en de daarin gemaakte classificatie stelden de verschillende werkgroepen vergelijkingstabellen op (Bijlagen 2-7). Deze vergelijkingstabellen dienden op hun beurt als basis voor de eigenlijke implementatietoets (Deel III).

De werkgroep algemene aspecten onderzocht de te implementeren algemene en horizontaal werkende bepalingen van de richtlijn. Zij besteedde ruimschoots aandacht aan de rol van het civiele aansprakelijkheidsrecht, de uitsluitingsgronden en verweermiddelen, de pluraliteit van schadeverwekkers, de verjarings- en vervaltermijnen, de inspraakproblematiek, de toegang tot het gerecht, de samenloopproblematiek en de samenwerking tussen lidstaten bij grensoverschrijdende schade (Deel III,

Hoofdstuk I). Inzake de problematiek van de financiële zekerheden bevat bijlage 8 een afzonderlijke paper “Financial assurances in the directive on prevention and remediation of environmental damage”.

De werkgroep niet-sectorale en andere sectorale wetgeving screende de wetgeving inzake bronnencontrole (Bijlage 2), de afvalstoffenwetgeving (Bijlage 3), en de wetgeving inzake zware ongevallen met gevaarlijke stoffen (Bijlage 4 Vergelijkingstabel Seveso) en vermeldde per onderzochte wetgeving de conclusies in een samenvattend besluit. In een afzonderlijk hoofdstuk komen de betrokken bevoegde instanties aan bod (Deel III, Hoofdstuk II, III).

De vergelijkingstabel van de werkgroep bodem focust zich het Bodemsaneringsdecreet, het VLAREBO en het VLAREM in zoverre het bodemverontreiniging betreft (Bijlage 5). De implementatietoets bodem gaat vergezeld van een samenvattend besluit en een overzicht van de bevoegde autoriteiten (Deel III, Hoofdstuk III).

De werkgroep biodiversiteit wijdde een aparte paper aan het begrip “schade aan beschermde soorten en natuurlijke habitats” (Bijlage 10). Deze werkgroep toetste de Natuurbehoudswetgeving, de Boswetgeving, de Jachtwetgeving, het Landschapsdecreet en het Decreet Ruimtelijke Ordening aan de Richtlijn Milieuschade (Bijlage 6) om vervolgens de implementatietoets uit te voeren (Deel III, Hoofdstuk IV).

De werkgroep water ten slotte ging voornamelijk de impact van de Richtlijn Milieuschade op watergerelateerde VLAREM-bepalingen na. Deze groep nam ook de analyse van de in het kader van de richtlijn relevante internationale verdragen voor haar rekening (Deel III, Hoofdstuk V). Een afzonderlijke nota behandelt de aansprakelijkheid bij verontreiniging door zeeschepen (Bijlage 11).

Na de implementatietoets, die volgens een vast stramien verliep, formuleerde elke werkgroep een reeks aanbevelingen. Uit deze aanbevelingen en conclusies werd tot slot een algemeen besluit gedistilleerd (Deel IV).

Op 9 september 2005 stelde de afdeling Internationaal Milieubeleid van het departement Leefmilieu, Natuur en Energie in samenwerking met de Universiteit Gent en het kabinet-Peeters de resultaten van I.R.A.M. voor in het kader van een tweede rondetafel. Een eerste rondetafel met vertegenwoordigers van

het bedrijfsleven, de milieuorganisaties, de betrokken administratieve diensten, banken en verzekeraars vond plaats op 22 november 2004.

Tussen december 2005 en juni 2006 besprak een werkgroep van ambtenaren/juristen een voorontwerp van decreet dat een titel XV “Milieuschade” aan het Decreet Algemene Bepalingen Milieubeleid (DABM) zal vormen. In deze werkgroep, voorgezeten door professor Kurt Deketelaere, waren vertegenwoordigers uit het departement Leefmilieu, Natuur en Energie (LNE), de Vlaamse MilieuMaatschappij (VMM) en de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (OVAM) vertegenwoordigd. Deze implementatieoefening gebeurde in nauw contact met de Europese Commissie en een aantal andere lidstaten, en in coördinatie met de federale overheid en de andere Belgische gewesten.

Een ontwerpversie van het voorontwerp van milieuschadedecreet is besproken op de rondetafel milieuschade die op 04 september 2006 op initiatief van Minister Kris Peeters plaatsvond. Van 16 augustus tot 15 september 2006 was de tekst van het voorontwerp van MilieuSchadeDecreet (MSD) online te consulteren via de website www.milieuschade.be en kon iedereen die zich betrokken voelt zijn opmerkingen en /of commentaar doormailen via het e-mail-adres milieuschade@vlaanderen.be.

Er werden schriftelijke reacties ontvangen van de volgende instanties:

1. Vlaams Instituut voor Biotechnologie
2. Ministerie voor Openbare Werken
3. UNIZO
4. Assuralia
5. AGORIA
6. COBEREC
7. Universiteit Gent
8. Bond Beter Leefmilieu / Natuurpunt
9. Afdeling Milieuinspectie.

Hoofdstuk II. Beleidsmatige uitgangspunten

A. Vlaamse omzetting

Volgens het Vlaams Regeerakkoord 2004-2009 ‘Vertrouwen geven, verantwoordelijkheid nemen’ is het een kernopdracht van de overheid te zorgen voor een goede en toepasbare milieuregelgeving om te komen tot een stabiel milieubeleid met vereenvoudigde regels

en procedures, geflankeerd door een efficiënt en effectief handhavingsbeleid. Europese en internationale afspraken moeten hierbij tijdig en correct worden nageleefd.

Bij het nakomen van deze afspraken gaat men in beginsel niet verder dan wat vereist is. *“Enkel wanneer er een brede maatschappelijke consensus is of een duidelijk toegevoegde waarde is op het vlak van voedselveiligheid, verkeersveiligheid of volksgezondheid, of voor het opbouwen van een technologische voorsprong die leidt tot een hogere eco-efficiëntie, kunnen we bij de omzetting van de Europese richtlijnen verder en/of vlugger gaan dan wat in deze voorzien is als verplichting. Dit alles realiseren we steeds zonderodeloze administratieve belasting en rekening houdend met de concurrentiekracht van onze ondernemingen.”*

Het Regeerakkoord streeft naar “... een stabiel, sober, rechtszeker en dus voorspelbaar regelgevend kader met zo weinig mogelijk administratieve lasten...”. Daarbij wordt appél gedaan op verantwoordelijkheidsbesef en actief burgerschap...(2)” p. 8. *“Meedoen betekent ook bijdragen aan het behoud en het herstel van ons milieu, de natuur. Niet alleen door de overheid, maar ook door particulier initiatief.”* (3)”

De Beleidsnota Leefmilieu en Natuur 2004-2009⁹² bevestigt dat aangegane Europese en internationale engagementen correct en tijdig moeten worden geïmplementeerd in het beleid en de regelgeving van de gewestelijke overheid (p. 170).

Decretale bepalingen inzake “milieuschade” maken deel uit van de horizontale bovenbouw van de milieuregeling en horen volgens de Beleidsnota thuis in het Decreet Algemene Bepalingen Milieubeleid van 5 april 1995 dat op termijn zal worden uitgebouwd tot een Vlaams milieuwetboek (p. 222). Een van de operationele doelstellingen inzake bodemverontreiniging is de implementatie tegen april 2007 van het luik “bodemschade” (p. 230).

De beleidsmatige uitgangspunten voor de implementatie van de Richtlijn Milieuschade in Vlaanderen zijn een (1) tijdige en (2) correcte omzetting van de richtlijn zonder meer. Het voorontwerp van MilieuSchadeDecreet gaat in principe niet verder dan wat Europa vereist. Conform het Vlaamse Regeerakkoord wordt bij de implementatie van richtlijnen

⁹² Zie: Parl.St., VI.Parl. 2004-2005, nr. 139/1.

in principe geen strengere bepalingen ingevoerd of aan zogenaamde (3) “gold-plating” gedaan. In die zin maakt het voorontwerp bijv. geen gebruik van de mogelijkheid om nationaal beschermde zones en soorten onder het toepassingsgebied te brengen of de werkingssfeer uit te breiden met andere beroepsactiviteiten. Inzake bodemschade is ervoor gekozen om het bestaande en op een aantal punten verder uitgewerkte Bodemdecreet te handhaven, enerzijds omdat deze regeling veel uitvoeriger is dan de Richtlijn Milieuschade, anderzijds omdat de fundamentele uitgangspunten inzake sanering van nieuwe bodemverontreiniging door geen van de actoren in vraag gesteld werden bij het discussie in het kader van de recente wijziging van het Bodemdecreet.

Het voorontwerp van MilieuSchadeDecreet maakt ook gebruik van de door de Richtlijn Milieuschade geboden mogelijkheid om de zogenaamde ‘permit defence’ en ‘state of the art defence’ op te nemen. Zo is de exploitant niet verplicht de kosten van de herstelmaatregelen te dragen wanneer hij erin slaagt aan te tonen dat hij niet nalatig was en:

- de milieuschade is veroorzaakt door een emissie of gebeurtenis die uitdrukkelijk is toegestaan op grond van, en geheel in overeenstemming is met de voorwaarden van een vergunning die zijn oorsprong vindt in het Europees recht,
- de activiteit op het ogenblik dat die plaatsvond overeenkomstig de stand van de wetenschappelijke en technologische kennis niet als schadelijk werd beschouwd.

In dergelijke omstandigheden, blijft de exploitant in beginsel verplicht de nodige maatregelen te nemen, maar kan hij een beroep doen op de door de Vlaamse Regering vastgestelde maatregelen om de gemaakte kosten terugbetaald te krijgen.

Tegelijkertijd is het de bedoeling om bij de omzetting de nodige garanties op (4) rechtszekerheid te bieden en de tekst van de richtlijn op een aantal punten leesbaarder te maken. Zo is het bestaande Bodemdecreet zoveel mogelijk intact gehouden en wordt algemeen de verhouding met andere wetgeving zo duidelijk mogelijk geformuleerd. Zoals gezegd, bestaat de omzetting in Vlaanderen uit het opzetten van een (5) afzonderlijk decretaal kader. Daarbij is voor de nodige afstemming gezorgd met het Decreet Natuurbehoud, het Decreet Integraal Waterbeleid en het Bodemdecreet. Er is ook getracht een evenwicht te

vinden tussen wat decretaal en in uitvoeringsbesluiten moet worden omgezet. Latere decretale wijzigingen moeten worden vermeden.

Het voorontwerp van MilieuSchadeDecreet duidt het nieuwe departement Leefmilieu, Natuur en Energie (LNE) aan als bevoegde instantie, maar laat toe dat bepaalde taken aan het Agentschap Natuur en Bos (ANB), de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (OVAM) of de Vlaamse Milieumaatschappij (VMM) worden opgedragen of gedelegeerd. De Vlaamse Regering zal hierover nadere regels bepalen. Het spreekt voor zich dat wat betreft specifieke taken met betrekking tot welbepaalde vormen van milieuschade die momenteel reeds door de agentschappen worden verricht, er weinig aan de huidige situatie zal veranderen. Daar waar het gaat om nieuwe taken of om gemengde vormen van milieuschade, zal deze bevoegde instantie het aanspreekpunt voor de burger en andere overheden vormen, en de coördinatie waarnemen, al kunnen ook bepaalde van deze taken aan de agentschappen worden opgedragen of gedelegeerd.

B. Bevoegdheid

De overeenkomstig artikel 19 van de Richtlijn Milieuschade te nemen wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen dienen te worden beschouwd als politimaatregelen die ertoe strekken milieuschade te voorkomen en te herstellen

Overeenkomstig artikel 6, § 1, II, eerste lid, en III, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen behoren die maatregelen in hoofdzaak tot de bevoegdheid van de gewesten, meer bepaald wat hun bevoegdheid inzake het leefmilieu en het natuurbehoud betreft.

In beginsel zijn dan ook de gewesten bevoegd om de richtlijn milieuschade in het interne recht om te zetten.

Bij de omzetting van de milieuschaderichtlijn werd de Vlaamse bevoegdheid maximaal ingevuld, maar wordt niet geraakt aan de bevoegdheden van de federale overheid. Materieel beschikken de gewesten over een principiële toegewezen bevoegdheid inzake leefmilieu. Ingevolge artikel 6, §1, II van de Bijzondere Wet op de Hervorming van de Instellingen omvatten de gewestelijke bevoegdheden inzake leefmilieu en waterbeleid:

- “1° de bescherming van het leefmilieu, onder meer die van de bodem, de ondergrond, het water en de lucht tegen verontreiniging en aantasting, alsmede de strijd tegen de geluidshinder;
- 2° het afvalstoffenbeleid;
- 3° de politie van de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven onder voorbehoud van de maatregelen van interne politie die betrekking hebben op de arbeidsbescherming;
- 4° de waterproductie en watervoorziening, met inbegrip van de technische reglementering inzake de kwaliteit van het drinkwater, de zuivering van het afvalwater en de riolering.”⁹³

Deze bevoegdheid houdt in dat de gewesten de nodige bepalingen kunnen aannemen voor het ten laste nemen en het verhalen van de kosten van overeenkomstig de richtlijn genomen preventieve maatregelen en herstelmaatregelen, alsmede voor het bepalen van de verjaringstermijn voor het verhalen van die kosten

Voor sommige aangelegenheden echter behoort de omzetting van de richtlijn, zowel op materieel als op territoriaal vlak, uitsluitend tot de bevoegdheid van de federale overheid.

Artikel 6, § 1, II, tweede lid, en III, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 heeft aan de federale overheid de bevoegdheid voorbehouden om verschillende aangelegenheden te regelen inzake het leefmilieu en het natuurbehoud, te weten, eensdeels, het vaststellen van de productnormen, de bescherming tegen ioniserende stralingen, met inbegrip van het radioactief afval en de doorvoer van afvalstoffen, en, anderdeels, de in-, uit- en doorvoer van uitheemse plantensoorten evenals van uitheemse diersoorten en hun krengen.

De federale overheid is bevoegd voor het voorkomen en het herstellen van milieuschade wanneer die is ontstaan door het enkele feit van het op de markt brengen van een product, al geldt dit onverminderd de algemene bevoegdheid van de gewesten in het kader van de bescherming van het leefmilieu.

⁹³ Zie ook artikel 6, §1, III, 2° BWHI: “de natuurbescherming en het natuurbehoud, met uitzondering van de in-, uit- en doorvoer van uitheemse plantensoorten evenals van uitheemse diersoorten en hun krengen.”

Het is de federale overheid die, op grond van haar residuaire bevoegdheid, bevoegd is om regels aan te nemen die vereist zijn op grond van de richtlijn milieuschade, met het oog op het voorkomen en het herstellen van milieuschade betreffende de onderdelen van het mariene milieu

Er dient ook te worden opgemerkt dat sommige van de te nemen maatregelen ter voorkoming en het herstel van milieuschade behoren tot het domein van de civiele bescherming, welke eveneens een aangelegenheid is die behoort tot de residuaire bevoegdheid van de federale overheid

C. Inhoudstafel van het voorontwerp van milieuschadedecreet

Artikel 1.

Artikel 2.

Titel XV. Milieuschade

Hoofdstuk I. Inleidende bepalingen

Afdeling I. Definities

Afdeling II. Toepassingsgebied

Afdeling III. Verhouding tot ander recht

Afdeling IV. Uitzonderingen

Hoofdstuk II. Preventieve acties

Hoofdstuk III. Herstelacties

Afdeling I. Basisverplichtingen

Afdeling II. Keuze en vaststelling van herstelmaatregelen

Onderafdeling I.

Herstel van schade aan natuurlijke habitats, beschermde soorten en wateren

Onderafdeling II.

Herstel van bodemschade

Hoofdstuk IV. Kosten van preventie en herstel

Afdeling I. Verplichting voor de exploitant

Afdeling II. Kostenverhaal in geval van meerdere partijen

Hoofdstuk V. Verweermiddelen

Afdeling I. Algemene bepalingen

Afdeling II. Derde-veroorzaker en dwingend overheidsbevel

Afdeling III. Vergunning

Afdeling IV. Stand van de wetenschappelijke en technologische kennis

Hoofdstuk VI. Verzoeken om maatregelen

Hoofdstuk VII. Beroep

Hoofdstuk VIII. Bevoegde instantie

Afdeling I. Aanduiding

Afdeling II. Taken

Onderafdeling I. Algemene taken

Onderafdeling II. Preventieve acties

Onderafdeling III. Herstelacties

Onderafdeling IV. Vaststelling van herstelmaatregelen

Onderafdeling V. Kostenverhaal

Onderafdeling VI. Behandeling van verzoeken om maatregelen

Hoofdstuk IX. Financiële zekerheden

Hoofdstuk X. Samenwerking met de Gewesten, de federale overheid en de andere lidstaten

Hoofdstuk XI. Rapporten en evaluatie

Artikel 3.

Bijlage III. Criteria ter bepaling van de negatieve effecten als bedoeld in artikel 15.1.1, 5°

Arttikel 4.

Bijlage IV. In artikel 15.1.2. vermelde activiteiten

Hoofdstuk II. Overgangsbepaling

Artikel 5.

Hoofdstuk III. Inwerkingtreding

Artikel 6.

D. Delegaties aan de Vlaamse Regering

Verdere uitvoering van het milieuschadedecreet is nodig/wenselijk wat volgende punten betreft:

- Art. 15.1.1., 7°, c) “de soorten en de habitats, niet in de bijlagen I, II, III en IV van het Decreet Natuurbehoud, die door de Vlaamse Regering, op advies van de bevoegde instantie, zijn aangeduid voor de toepassing van deze titel;”
- Art. 15.2.4. “De Vlaamse Regering kan nadere regels bepalen ter uitvoering van de bepalingen in dit hoofdstuk.”
- Art. 15.3.12. “De Vlaamse Regering kan nadere regels bepalen ter uitvoering van de bepalingen van dit hoofdstuk, in het bijzonder wat het gebruik van de waardebepalingstechnieken betreft.”
- Art. 15.5.1. “Voor de gevallen waarin de exploitant een beroep kan doen op één van de hierna vermelde verweermiddelen, stelt de Vlaamse Regering de passende maatregelen vast die de exploitant in staat moeten stellen de gemaakte kosten terugbetaald te krijgen.”
- Art. 15.7.1. “De Vlaamse Regering kan nadere regels over de beroepsprocedures bepalen.”
- Art. 15.8.1. “De Vlaamse Regering stelt binnen het beleidsdomein Leefmilieu, Natuur en Energie een bevoegde instantie aan die verantwoordelijk is voor de uitvoering van de onderscheiden taken waarin de artikelen 15.7.2. tot en met 15.7.15. voorzien.

De Vlaamse Regering bepaalt nadere regels terzake.” Deze bevoegde instantie kan een of meer van deze taken opdragen of delegeren aan een of meer agent-schappen binnen het beleidsdomein leefmilieu, natuur en energie.

- Art. 15.8.13. Als de maatregelen activiteiten omvatten die krachtens het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning meldings- of vergunningplichtig zijn of werken omvatten die krachtens artikel 99 van het decreet van 18 mei 1999 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening vergunningsplichtig zijn, geldt het besluit overeenkomstig artikel 15.8.11. als melding of milieuvergunning, respectievelijk als stedenbouwkundige vergunning.

De Vlaamse Regering bepaalt welke instanties terzake voorafgaandelijk advies moeten verlenen.

- Art. 15.8.15. “De Vlaamse Regering kan nadere regels vaststellen met betrekking tot de uitoefening van dit verhaalsrecht.”
- Art. 15.8.20. “Met uitzondering van artikel 15.8.2., artikel 15.8.3. en artikel 15.8.8., kan de Vlaamse Regering de gevallen bepalen waarbij de bevoegde instantie de uitvoering van de noodzakelijke maatregelen aan derden kan delegeren of opdragen.”
- Art. 15.9.1. “De Vlaamse Regering treft maatregelen om de geëigende economische en financiële actoren aan te moedigen financiële zekerheidsinstrumenten en –markten te ontwikkelen, met inbegrip van financiële mechanismen voor gevallen van insolventie, opdat de exploitanten gebruik kunnen maken van financiële garanties om hun verantwoordelijkheden krachtens deze titel na te komen.”
- Art. 15.11.1. “De Vlaamse Regering kan nadere terzake bepalen” (wat betreft de rapporten en de evaluatie).
- Bijlage IV. In artikel 15.1.2. vermelde activiteiten

De Vlaamse regering is ertoe gemachtigd om de bijlage te wijzigen teneinde de conformiteit met het Europees recht terzake te garanderen.

E. Toelichting bij de structuur

Het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid wordt aangevuld met een nieuwe titel XV, met als opschrift “Milieuschade” (artikel 2), en met twee nieuwe bijlagen, namelijk een bijlage III (artikel 3) en een bijlage IV (artikel 4). Artikel 5 van het voorontwerp bepaalt dat, in afwachting van de vaststelling van de milieudoelstellingen ter uitvoering van artikel 51 van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, de ecologische toestand, het ecologisch potentieel en de chemische toestand van het oppervlaktewater en de chemische en kwantitatieve toestand van het grondwater worden bepaald aan de hand van de milieukwaliteitsnormen die zijn vastgesteld ter uitvoering van hoofdstuk 2.3 en afdeling 2.4.1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende

algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiene (Vlaam II), Ten slotte bepaalt artikel 6 dat het decreet in werking treedt op 30 april 2007.

De titel XV. Milieuschade vormt het substantiele onderdeel en is opgebouwd uit elf hoofdstukken en twee bijlagen. Deze hoofdstukken worden op hun beurt onderverdeeld in een beperkt aantal afdelingen, die soms bestaan uit onderafdelingen.

De structuur van het decreet volgt in grote lijnen de indeling van de Richtlijn Milieuschade. Bijlage II van de Richtlijn Milieuschade (Herstellen van milieuschade) werd omwille van zijn vernieuwend karakter in het dispositief van het decreet opgenomen (meer bepaald artikelen 15.3.4 tot en met 15.3.11. en definities art. 15.1.1.26°-29°). De internationale overeenkomsten van bijlage IV en V van de Richtlijn Milieuschade zijn bepalend voor het toepassingsgebied en zijn daarom opgenomen in artikel 15.1.6., §5 en §6.

Hoofdstukken II en III, Preventieve acties en Herstelacties, zijn geschreven vanuit het oogpunt van de exploitant. De keerzijde van de verplichtingen van de exploitant zijn de taken van de bevoegde instantie.

De verweermiddelen krijgen door hun potentieel groot belang in de praktijk een afzonderlijk hoofdstuk.

De definities in artikel 15.1.1. zijn in een logische volgorde van verschijning gerangschikt. Verwijst een definitie bijv. naar een andere gedefinieerde term, dan wordt vervolgens die definitie vermeld.

Als gevolg van de opname van bijlage II van de Richtlijn bevat artikel 15.1.1. afzonderlijke omschrijvingen van “primaire herstelmaatregelen” (26°), “complementaire herstelmaatregelen” (27°), “compenserende herstelmaatregelen” (28°) en “tussentijdse verliezen” (29°). Deze definities voegen bepaalde onderdelen van bijlage II samen. Op dezelfde manier werd het ook wenselijk gevonden om de inperkingsmaatregelen (‘elke haalbare maatregel’ in de terminologie van de Richtlijn Milieuschade) te definiëren.

De overkoepelende definities van “milieuschade” (art. 15.1.1., 1°) en “maatregelen” (art. 15.1.1., 19°) evenals de tussentitels hebben enkel tot doel de leesbaarheid van de tekst te verhogen.

Aangaande de definitie van “emissie” in artikel 2.8. van de richtlijn, wordt ervoor geopteerd terug te val-

len op artikel 1.1.2., 3° van de Algemene titel van het Decreet houdende Algemene Bepalingen inzake Milieubeleid.

De definitie van “staat van instandhouding” in artikel 2.4. van de Richtlijn Milieuschade wordt uiteengesplitst in definities van “staat van instandhouding van een natuurlijke habitat”, “staat van instandhouding van soort”, “gunstige staat van instandhouding van een natuurlijke habitat” en “gunstige staat van instandhouding van een soort” (artikel 15.1.1., 7°-10°).

Omdat het Decreet Integraal Waterbeleid verschillende milieukwaliteitsnormen hanteert voor grondwater en oppervlaktewater, maakt de definitie van “water” een onderscheid tussen “grondwater” en “oppervlaktewater”. Dit bevordert de leesbaarheid van de tekst.

Er is voor gekozen “bodemschade” zoveel mogelijk onder het Bodemdecreet te behandelen. Dit valt te verantwoorden door het gedetailleerder en in verschillende opzichten strenger karakter van het Bodemdecreet. Hier anders over oordelen zou mogelijks leiden tot drie verschillende en mogelijks conflicterende regimes voor bodemverontreiniging (een voor historische verontreiniging, een regime voor nieuwe bodemverontreiniging voor de periode 1995-2007 en een regeling die de richtlijn implementeert voor de periode vanaf 2007).

Teneinde juridische onzekerheid te vermijden, is ervoor gekozen om de definitie van “bodemschade” uit te breiden tot alle “nieuwe bodemverontreiniging die de bodemsaneringsnormen overschrijdt, conform de bepalingen van het Bodemdecreet. De relatie tussen het Bodemdecreet en het Milieuschadedecreet wordt verder verfijnd in de artikelen 15.3.11. en 15.5.2.

Teneinde de verdere verwijzingen naar het toepasselijke Vlaamse milieurecht te vergemakkelijken, definiëren de artikelen 15.1.1., 11°, 15.1.1., 14° en 15.1.1., 16° respectievelijk het Decreet Natuurbehoud, het Decreet Integraal Waterbeleid en het Bodemdecreet.

Het artikel 4 van de richtlijn (uitzonderingen) werd op zijn beurt uiteengesplitst in verschillende paragrafen. De uitzonderingen zijn gerangschikt van quasi-absoluut tot onderworpen aan de vervulling van een of meerdere voorwaarden. De uitsluiting van historische verontreiniging is aan de lijst met uitzonderingen toegevoegd. De internationale overeenkomsten van Bijlage IV en V van de richtlijn zijn overgenomen in art. 15.1.5, §5 en §6.

Hoofdstuk II. Preventieve actie (Artikel 5 Richtlijn Milieuschade)

Art. 15.2.2 maakt geen gebruik van de mogelijkheid om de informatieplicht op de exploitant uit te breiden tot ieder geval “waar zulks dienstig” is. Dit artikel is in die zin geherformuleerd dat *exploitanten* verplicht zijn de bevoegde instantie over alle relevante aspecten van de situatie te informeren, wanneer een onmiddellijke dreiging van milieuschade ondanks door *de betrokken exploitant* genomen preventieve maatregelen, niet verdwijnt.

Art. 15.2.3. is geschreven vanuit het gezichtspunt van de exploitant en de op hem rustende verplichtingen. Het pendant van deze bepaling vormen de bevoegdheden van de bevoegde instantie vermeld in art. 15.8.4.

Hoofdstuk III. Herstelactie (Artikel 6 and 7, Bijlage II)

Het opschrift “herstelmaatregelen” van artikel 6 Richtlijn Milieuschade is in de titel milieuschade veranderd in “herstelacties”. Op die manier dekt de vlag de lading en wordt de hoofdding van hoofdstuk III in overeenstemming gebracht met hoofdstuk II. Het begrip “herstelactie” is immers ruimer dan enkel “herstelmaatregelen” aangezien het ook een informatieplicht en een verplichting tot het nemen van “haalbare maatregelen” omvat. De Engelse (“Remedial action”) en Franse (“Action de réparation”) verantwoordt deze keuze.

Afdeling 1. Basisverplichtingen

Wanneer milieuschade zich heeft voorgedaan, bestaan de herstelacties uit (1) de bevoegde instantie onverwijld in kennis stellen van alle relevante aspecten van de situatie, (2) elke inperkingsmaatregel te treffen, en (3) in overeenstemming met de bepalingen ter omzetting van bijlage II van de richtlijn de nodige herstelmaatregelen te treffen.

Afdeling 2: Keuze en vastelling van herstelmaatregelen

Art. 15.3.3. vermeldt niet langer de mogelijkheid dat de bevoegde instantie zelf de maatregelen heeft genomen (cf. artikel 7, lid 1 Richtlijn Milieuschade). Deze zinsnede is overbodig gezien de algemene bevoegdheid van de bevoegde instantie om op elk moment zelf de nodige herstelmaatregelen te nemen. Of de

exploitanten voeren dus na goedkeuring van de bevoegde instantie het herstelprogramma uit, of de bevoegde instantie neemt deze maatregelen zelf.

Onderafdeling 1. Herstel van schade aan natuurlijke habitats, beschermde soorten en water

Art. 15.3.4 gaat terug op de laatste zin van bijlage II, 1. van de Richtlijn Milieuschade. Deze zin verdient een afzonderlijke bepaling, aangezien het wegnemen van elk aanmerkelijk risico dat de menselijke gezondheid schadelijke effecten ondervindt, het minimum vormt.

De tekst van bijlage II van de Richtlijn Milieuschade is ondergebracht in deze onderafdeling en verdeeld over verschillende bepalingen.

Onderafdeling 2. Herstel van bodemschade

Volgens art. 15.3.11 geschiedt het vaststellen en het herstellen van bodemschade, alsook het aanduiden van de persoon die gehouden is op eigen kosten de bodemschade te herstellen, overeenkomstig de relevante bepalingen van het Bodemdecreet. Algemeen kan worden gesteld dat de herstelstandaard in het Bodemdecreet, het saneren van de bodemkwaliteit tot de richtwaarde, volledig conform is aan wat bepaald is in Bijlage II, 2. van de Richtlijn Milieuschade.

Hoofdstuk IV. Kosten van preventie en herstel

Afdeling 1. Beginsel (artikel 8, lid 1 Richtlijn Milieuschade)

Art. 15.4.1. maakt geen melding van de federale wetgeving ter uitvoering van het Verdrag inzake beperking van aansprakelijkheid voor maritieme vorderingen (LLMC) van 1976, noch van het Verdrag van Straatsburg inzake de beperking van de aansprakelijkheid in de binnenvaart (CLNI) van 1988. De materie van artikel 4, lid 3 Richtlijn Milieuschade behoort tot de bevoegdheid van de federale overheid.

Afdeling 2. Verhaal door de bevoegde instantie

Onderafdeling 1. Beginsel

Onderafdeling 2. Kostenverhaal in geval van meerdere partijen

Gezien de reeds bestaande relevante wetgeving terzake, verkiest art. 15.4.2. van de titel milieuschade inzake de toerekening van kosten de solidaire aansprakelijkheid. Een aansprakelijkheid in solidum geeft ook de beste kansen op een succesvol kostenverhaal door de bevoegde instantie.

Onderafdeling 3. Bepalingen en termijn voor het verhalen van kosten

Art. 15.4.6. stelt dat de bevoegde instantie gerechtigd is tegen de exploitant de procedure in te leiden voor het verhalen van kosten. Deze bepaling, genomen ter uitvoering van artikel 10 van de Richtlijn Milieuschade, beperkt zich tot de exploitant en laat de verwijzing naar “of, indien van toepassing, een derde die de schade of de onmiddellijke dreiging van schade heeft veroorzaakt” achterwege.

Hoofdstuk V. Verweermiddelen

Dit hoofdstuk verdeelt de materie van artikel 8, leden 3 en 4 van de Richtlijn Milieuschade over zes onderscheiden bepalingen. Gezien hun belang, kregen het vergunningen- en stand van de techniek –verweer afzonderlijke afdelingen.

Afdeling 1. Algemene bepalingen

Art. 15.5.2. voorziet in een bijkomende loskoppeling van het Bodemdecreet wat betreft de verweermiddelen. Dit Bodemdecreet voorziet immers in een eigen set van verweermiddelen.

Afdeling 2. Derde-veroorzaker en dwingend overheidsbevel (Artikel 8.3.a & b)

Afdeling 3. Vergunning (Artikel 8.4.a richtlijn)

Afdeling 4. Stand van de wetenschappelijke en technologische kennis (Artikel 8.4.b richtlijn)

In het licht van de betrachting niet verder te gaan dan wat Europa vereist ('no goldplating'), wordt gebruik gemaakt van de mogelijkheid voorzien in artikel 8, lid 4 van de Richtlijn Milieuschade.

Hoofdstuk VI. Verzoeken om maatregelen (Artikel 12)

Gebruik wordt gemaakt van de 'opt-out' in artikel 12, lid 5 Richtlijn Milieuschade voor de onmiddellijke dreiging van schade.

Milieuverenigingen die voldoen aan de voorwaarden van de wet van 12 januari 1993 betreffende een vorderingsrecht inzake bescherming van het leefmilieu zijn gerechtigd de bevoegde instantie om maatregelen te verzoeken.

Hoofdstuk VII. Beroep (Artikel 13)

Art. 15.7.1. geeft uitvoering aan artikel 13 van de Richtlijn Milieuschade. Ook hier geldt dat deze belangrijke bepaling een apart hoofdstuk verdient. De personen vermeld in art. 15.6.1. en de exploitanten ten aanzien van wie de bevoegde instantie maatregelen nam, kunnen bij de minister bevoegd voor leefmilieu een beroep indienen. De minister toetst de beslissing, het handelen of het verzuim van de bevoegde instantie aan de procedurele en materiële rechtelijke voorschriften. Binnen een termijn van zestig dagen na ontvangst van het beroep, doet de minister hierover uitspraak. Het beroep bij de minister werkt niet schorsend.

De Vlaamse Regering kan over dit beroepsrecht nadere regels bepalen.

Hoofdstuk VIII. Bevoegde instantie

Afdeling 1. Aanduiding (Artikel 11, lid 1)

De Vlaamse Regering zal binnen het beleidsdomein leefmilieu, natuur en energie een bevoegde instantie aanduiden die verantwoordelijk is voor de uitvoering van de taken waar de artikelen 15.8.2. tot en met 15.8.15. voorzien. Deze bevoegde instantie kan een of meer van deze taken opdragen of delegeren aan een of meer agentschappen binnen het beleidsdomein leefmilieu, natuur en energie

Afdeling 2. Taken (Artikel 11, leden 2 tot en met 4, artikel 7, leden 3 en 4 Richtlijn Milieuschade)

Deze afdeling geeft alle taken van de bevoegde instantie weer. Het vermeldt niet enkel de bepalingen genomen in uitvoering van artikel 11, maar het betreft ook de opdrachten voor de bevoegde instantie in het operationeel luik van de richtlijn (artikel 5 tot en met 7). De bepalingen zijn gericht aan de bevoegde instantie, maar kennen in bepaalde gevallen een tegenhanger gericht aan de exploitant.

De bevoegdheden voortvloeiend uit art. 15.8.2., 15.8.3. en 15.8.8. komen exclusief toe aan de bevoegde instantie, terwijl de uitvoering van de noodzakelijke maatregelen aan derden kunnen worden gedelegeerd of opgedragen.

Hoofdstuk IX. Financiële zekerheid (Artikel 14)

Art. 15.9.1. sluit nauw aan bij de tekst van artikel 14 Richtlijn Milieuschade. De Vlaamse Regering neemt zich voor met de betrokken sectoren een dialoog op te zetten.

Hoofdstuk X. Samenwerking met de gewesten, de federale overheid en andere lidstaten (Artikel 15)

Kenmerkend voor art. 15.10.1. is dat zij de internationale verplichting tot samenwerking tussen lidstaten uit artikel 15 van de Richtlijn Milieuschade uitbreidt tot de verhouding van de bevoegde instantie

met de bevoegde instantie / instanties van respectievelijk de federale overheid, één of meerdere gewesten of andere lidstaten.

Op de Interministeriële Conferentie Leefmilieu, uitgebreid met Justitie en Binnenlandse Zaken van 16 juni 2006, werd overeengekomen in de implementatiewetgeving van de federale overheid en de drie gewesten viermaal een “analoge clausule” te verwerken i.p.v. een samenwerkingsakkoord na te streven. Op grond van een dergelijke analoge clausule engageert elk betrokken bevoegdheidsniveau zich ten aanzien van de andere in gevallen van milieuschade met een grensoverschrijdende impact de nodige initiatieven tot samenwerking te ondernemen.

Deze samenwerkingsclausule doet geen afbreuk aan bestaande, verdergaande samenwerkingsvormen en sluit de latere aanneming van een samenwerkingsakkoord niet uit.

Hoofdstuk XI. Rapporten en evaluatie

Tweejaarlijks brengt de bevoegde instantie een verslag uit over de bij de toepassing van deze titel opgedane ervaring. Dit rapport omvat een aantal gegevens. De Vlaamse Regering kan ter zake nadere regels bepalen.

Art. 3. Toevoeging bijlage III. Criteria ter bepaling van de negatieve effecten vermeld in artikel 15.1.1., 6°.

Deze bijlage III bij de titel milieuschade voert bijlage I van de Richtlijn Milieuschade in.

Art. 4. Toevoeging bijlage IV. In artikel 15.1.2. vermelde activiteiten.

In deze bijlage wordt gebruik gemaakt van de techniek van de “dubbele referentie” en wordt verwezen zowel naar de Europese richtlijn of verordening in kwestie, “inzonderheid” de daarmee overeenstemmende Vlaamse milieuwetgeving. Er werd geoordeeld dat op die manier meer zekerheid bestaat op een volledige omzetting van de activiteitenlijst van bijlage III van de Richtlijn Milieuschade.

In bepaalde gevallen wordt verwezen naar Europese regelgeving die behoort tot de bevoegdheid van de federale overheid, daar deze weliswaar federaal geregelde activiteiten een impact kunnen hebben op Vlaamse natuurlijke rijkdommen.

DEEL III. COMMENTAAR BIJ DE ARTIKELEN

Artikel 1

Dit artikel behoeft geen nadere commentaar. (Zie hoger toelichting i.v.m. bevoegdheid).

Hoofdstuk I. Aanvulling aan het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid

Artikel 2

Aan het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, het laatst gewijzigd bij het decreet van 23 juni 2006, wordt een titel XV, bestaande uit artikel 15.1.1 tot en met 15.11.1 toegevoegd, die luidt als volgt:

“TITEL XV Milieuschade

HOOFDSTUK I Inleidende bepalingen

AFDELING I Definities

Artikel 15.1.1

Voor de toepassing van deze titel wordt verstaan onder:

1° milieuschade. Deze definitie beperkt zich tot het opsplitsen van milieuschade in drie categorieën. Het stemt deels overeen met artikel 2.1. van de Richtlijn Milieuschade. Op zich genomen heeft deze definitie geen zelfstandige betekenis in die zin dat het in samenhang met andere definities moet worden gelezen. Een letterlijke uitlegging van tekstfragmenten uit de Richtlijn Milieuschade kan in bepaalde gevallen tot absurde resultaten leiden. Milieuschade wordt beperkend en limitatief omschreven als schade aan bepaalde natuurlijke rijkdommen. Milieuschade omvat (1) schade aan de beschermde soorten en natuurlijke habitats, (2) schade aan water en (3) bodemschade. Niet alle vormen van milieuschade zijn beschermd. Zo

moet de milieuschade veroorzaakt zijn door een binnen het toepassingsgebied vallende beroepsactiviteit. Bovendien moet zij bepaalde schadedrempels overschrijden.

2° schade. Schade is “een meetbare negatieve verandering in de natuurlijke rijkdommen of een meetbare aantasting van een ecosysteemfunctie, die direct of indirect optreedt”. Deze definitie neemt letterlijk art. 2.2. van de Richtlijn Milieuschade over. Schade doet zich pas voor als de natuurlijke rijkdommen of ecosysteemfuncties in ongunstige zin wijzigen en deze wijziging op een of andere wijze meetbaar en objectief vast te stellen is. De vereiste dat de schade meetbaar moet zijn, vormt met andere woorden een eerste schadedrempel. De schade of meetbare ongunstige verandering kan “direct als indirect” worden veroorzaakt, wat aanduidt dat geen rechtstreeks causaal verband tussen de schade en de schadeveroorzakende gebeurtenis is vereist. Wat te beschouwen is als een “negatieve verandering” maakt een feitenkwestie uit, al kunnen hieromtrent indicatoren worden ontwikkeld.

3° natuurlijke rijkdommen. Net zoals de Richtlijn Milieuschade (art. 2.12.), definieert de titel milieuschade de “natuurlijke rijkdommen” als “beschermde soorten en natuurlijke habitats, water en bodem”. De bodem omvat ook de ondergrond.

De term is een vertaling van het Amerikaanse “natural resources”⁹⁴, maar heeft onder de Richtlijn Milieuschade enkel betrekking op een beperkt aantal natuurlijke rijkdommen.

4° functies en ecosysteemfuncties. “De functies die natuurlijke rijkdommen vervullen ten behoeve van andere natuurlijke rijkdommen of het publiek” (art. 2.13. Richtlijn Milieuschade). Een moeras of een estuarium bijvoorbeeld voorziet in voedsel en nestplaatsen voor vogels en andere soorten, proper water voor visbestanden en is daarnaast belangrijk voor het behoud van de biodiversiteit en de daar aanwezige populaties. Voorbeelden van

“diensten” die de natuurlijk rijkdommen voor het publiek vervullen zijn zwemmen, wandelen, bootjevaren, vogelwaarneming, kamperen, jagen...⁹⁵

5° Decreet Natuurbehoud: decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu.⁹⁶ Dit decreet vormt het juridisch kader voor de omzetting van de Vogel- en Habitatrichtlijn in het Vlaamse Gewest. Het bevat de Vlaamse equivalenten van de in de Richtlijn Milieuschade vermelde bepalingen van de Vogel- en Habitatrichtlijn.

6° schade aan beschermde soorten en natuurlijke habitats. Elke vorm van schade die aanmerkelijke negatieve effecten heeft op het bereiken of het handhaven van de gunstige staat van instandhouding van deze soorten of habitats (cf. art. 2.1.a), eerste zin Richtlijn Milieuschade). De tweede zin van deze bepaling wijkt enigszins af van de Richtlijn Milieuschade. Het is nl. voor bepaalde *effecten* dat aan de hand van de criteria van bijlage III moet worden bepaald of zij negatief en aanmerkelijk zijn. Een dergelijke lezing stemt trouwens overeen met de Engelse en Franse versie van de richtlijn (“the significance of such effects”, “l’importance des effets”) De verwijzing naar de referentietoestand kan achterwege worden gelaten, aangezien dit één van de in bijlage III vervatte criteria is (omschreven als “de staat van instandhouding op het moment dat de schade zich heeft voorgedaan”).

Deze schade (d.w.z. schade aan beschermde soorten en natuurlijke habitats) omvat niet de vooraf vastgestelde negatieve effecten van handelingen van een exploitant waarvoor uitdrukkelijke toestemming werd gegeven in overeenstemming met de bepalingen in uitvoering van artikel 36ter, §3, leden 4 en 5 of in uitvoering van de artikelen 51 en 56 van het Decreet Natuurbehoud. Het passieve “toestemming werd gegeven” wordt verkozen boven “de betrokken instanties”. De betrokken instanties in eerste aanleg zijn immers niet dezelfde als diegene in beroep.

⁹⁴ 42 U.S. CERCLA § 9601 (16) & 33 U.S. OPA §2701 (20) (20) “natural resources” includes land, fish, wildlife, biota, air, water, ground water, drinking water supplies, and other such resources belonging to, managed by, held in trust by, appertaining to, or otherwise controlled by the United States any State or local government or Indian tribe, or any foreign government’.

⁹⁵ E. BRANS & M. UILHOORN, Liability for ecological damage and assessment of ecological damage, Rotterdam, 1997, Background Paper for EU White Paper on Environmental Liability, p. 5. Zie ook artikel 2.19. COM(2002)17.

⁹⁶ B.S. 10 januari 1998, laatst gewijzigd door het Decr. 19 juli 2002, B.S. 30 augustus 2002.

Er moet immers rekening worden gehouden met specifieke situaties ten aanzien waarvan in de communautaire of gelijkwaardige nationale wetgeving bepaalde afwijkingen zijn opgenomen van de mate van bescherming die het milieu wordt geboden (overweging 6 bij de richtlijn).

De bepalingen in uitvoering van artikel 36ter, §3, 4 en 5 van het Decreet Natuurbehoud stemmen overeen met de “bepalingen ter uitvoering van artikel 6, leden 3 en 4, of artikel 16 van Richtlijn 92/43/EEG”. De bepalingen van artikel 36ter, §3, 4 en 5 van het Decreet Natuurbehoud komen overeen met de “bepalingen ter uitvoering van artikel 6, leden 3 en 4, van Richtlijn 92/43/EEG”. De vooraf vastgestelde negatieve effecten waarvoor uitdrukkelijk toestemming werd gegeven in overeenstemming met de bepalingen genomen in uitvoering van de artikelen 51 en 56 van het Decreet Natuurbehoud, wat betreft de vogelsoorten genoemd in bijlage IV van het Decreet Natuurbehoud en de niet in die bijlage genoemde en geregeld voorkomende trekvogels, en wat betreft de dier- en plantensoorten van bijlage III van het Decreet Natuurbehoud, stemt dan weer overeen met “de vooraf vastgestelde negatieve effecten (...) waarvoor de betrokken instanties uitdrukkelijk toestemming hebben gegeven in overeenstemming met de bepalingen ter uitvoering van artikel 16 van Richtlijn 92/43/EEG, dan wel artikel 9 van Richtlijn 79/409/EEG”. Dat er sprake is van bepalingen die genomen zijn ter *uitvoering* van de artikelen 51 en 56 van het Decreet Natuurbehoud, laat zich verklaren door het feit dat die artikelen rechtstreeks noch de omzetting vormen van art. 16 Habitatrichtlijn, noch van art. 9 Vogelrichtlijn. Zij geven in feite slechts de opdracht aan de Vlaamse Regering om de nodige maatregelen te nemen voor de omzetting van de soortenbeschermingsbepalingen uit beide richtlijnen, waartoe ook de bepalingen behoren die de voorwaarden bevatten waaronder van de soortenbescherming kan worden afgeweken (art. 9 Vogelrichtlijn en art. 16 Habitatrichtlijn). Momenteel zijn deze bepalingen nog grotendeels te vinden in besluiten die *niet* genomen zijn in uitvoering van de artikelen 51 en 56 van het Decreet Natuurbehoud. Het betreft dan bijv. het K.B. van 9 september 1981 betreffende de bescherming van vogels in het Vlaamse Gewest, genomen in uitvoering van art. 31 van de jachtwet van 28 februari 1882 (thans art. 34 van het jachtdecreet van 24 juli 1991), en het K.B. van 22 september 1980 houdende maatregelen, van

toepassing in het Vlaamse Gewest, ter bescherming van bepaalde in het wild levende diersoorten, die niet onder de toepassing vallen van de wetten en besluiten op de jacht, de riviervisserij en de vogelbescherming, genomen in uitvoering van de wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud. In de nabije toekomst zal dit probleem verholpen worden door de aanneming van het Besluit van de Vlaamse Regering houdende bescherming van natuurlijk in het wild voorkomende dier- en plantensoorten in het Vlaamse Gewest. Met de “gelijkwaardige bepalingen van de nationale wetgeving betreffende natuurbehoud” kan geen rekening worden gehouden aangezien geen gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid voorzien in artikel 2.3.c) van de Richtlijn Milieuschade om “niet onder het Gemeenschapsrecht vallende habitats en soorten” onder het toepassingsgebied onder te brengen.

7° beschermde soorten en natuurlijke habitats. De beschermde soorten en natuurlijke habitats zijn de volgende:

a) soorten:

- de *vogel*soorten genoemd in bijlage IV⁹⁷ van het Decreet Natuurbehoud⁹⁸;
- de niet in bijlage IV Decreet Natuurbehoud genoemde en geregeld voorkomende trekvogelsoorten (cf. Art. 4, lid 2 Vogelrichtlijn);
- de dier- en plantensoorten genoemd in Bijlage II⁹⁹ van het Decreet Natuurbehoud;
- de dier- en plantensoorten genoemd in Bijlage III¹⁰⁰ van het Decreet Natuurbehoud;

⁹⁷ Bijlage IV van het Decreet Natuurbehoud somt de vogelsoorten van de Bijlage I van de Vogelrichtlijn op die voorkomen in Vlaanderen.

⁹⁸ Het gaat om 66 soorten.

⁹⁹ Bijlage II van het Decreet Natuurbehoud bevat de lijst van dier- en plantensoorten van Bijlage II van de Habitatrichtlijn die voorkomen in Vlaanderen.

¹⁰⁰ Bijlage III van het Decreet Natuurbehoud bevat de lijst van dier- en plantensoorten van communautair belang van de Bijlage IV van de Habitatrichtlijn, die voorkomen in Vlaanderen. Deze lijst vermeldt 30 diersoorten en 4 plantensoorten. De bijlage II en III van het Decreet Natuurbehoud overlappen in belangrijke mate. Voor de plantensoorten overlappen de twee bijlagen zelfs volledig.

De soorten vermeld in Artikel 2.3.a) van de Richtlijn Milieuschade vallen onder het toepassingsgebied waar zij zich ook bevinden op het grondgebied van de Europese Gemeenschap.

b) habitats:

- de habitats van de vogelsoorten genoemd in bijlage IV van het Decreet Natuurbehoud;
- de habitats van de niet in bijlage IV van het Decreet Natuurbehoud genoemde en geregeld voorkomende trekvogelsoorten;
- de habitats van de dier- en plantensoorten genoemd in bijlage II van het Decreet Natuurbehoud;
- de habitats van bijlage I¹⁰¹ van het Decreet Natuurbehoud;
- de voortplantings- en rustplaatsen *van de soorten*¹⁰² van bijlage III van het Decreet Natuurbehoud.

Deze voortplantings- en rustplaatsen vallen binnen de werkingssfeer ongeacht het feit zij voorkomen binnen of buiten Natura 2000 gebieden. Het valt op te merken dat de Richtlijn Milieuschade geen melding maakt van het Natura 2000 netwerk, noch van de speciale beschermingzones.¹⁰³ Overeenkomstig artikel 15.1.1., 7° c) wordt aan de Vlaamse Regering de mogelijkheid geboden om, op advies van de bevoegde instantie, soorten en de habitats, die niet voorkomen in de bijlagen I, II, III en IV van het Decreet Natuurbehoud onder het toepassingsgebied van deze titel onder te brengen. Dit veronderstelt in elk geval een aanduiding in overeenstemming met de doeleinden van het

Decreet Natuurbehoud. In functie van deze bepalingen en met het oog op de uitvoering van de engagementen inzake soortenbeleid in

het Milieubeleidsplan en de Beleidsnota van de minister, zal de minister binnen het jaar na de inwerkingtreding van dit decreet een wetenschappelijk onderbouwd voorstel terzake aan de Vlaamse Regering voorleggen;

- 8° staat van instandhouding van een natuurlijke habitat. Deze bepaling herneemt de eerste alinea van artikel 2.4.a) van de Richtlijn Milieuschade, dat op haar beurt geïnspireerd is op, maar niet volkomen identiek is aan artikel 1, e)¹⁰⁴ van de Habitatrichtlijn. Deze staat is de som van de invloeden die zowel op de betrokken natuurlijke habitat als de daar voorkomende typische soorten inwerken en die op lange termijn gevolgen kunnen hebben voor de natuurlijke verspreiding, de structuur en de functies van die habitat of voor het voortbestaan op lange termijn van de betrokken typische soorten. Het geografisch referentiepunt voor die beoordeling is naar gelang het geval hetzij (EN: “as the case may be”, FR: “selon le cas”) het grondgebied van het Vlaamse Gewest, hetzij in het natuurlijke verspreidingsgebied van die habitat.
- 9° staat van instandhouding van een soort. Deze bepaling herneemt de eerste alinea van artikel 2.4.b) van de Richtlijn Milieuschade, dat op haar beurt geïnspireerd op, maar niet identiek is aan, artikel 2.i) van de Habitatrichtlijn.¹⁰⁵ Deze staat is de som van de invloeden die op de betrokken soort inwerken en die op lange termijn een verandering bewerkstelligen (=gevolgen hebben) in de verspreiding en de grootte (=abundantie) van de populaties van die soort. Of bij de beoordeling van (het effect van) de som van deze invloeden het grondgebied van het Vlaamse Gewest of het natuurlijke verspreidingsgebied van die soort als uitgangspunt moet worden genomen, valt te bezien vanuit het perspectief van de doelstellingen van de Richtlijn Milieuschade.
- 10° gunstige staat van instandhouding van een natuurlijke habitat. Dit is de staat die zich voordoet wanneer aan de volgende voorwaarden is voldaan:

¹⁰¹ Bijlage I van het Decreet Natuurbehoud bevat de lijst van habitattypes van bijlage I van de Habitatrichtlijn die in Vlaanderen voorkomen. Deze lijst somt 44 habitats op.

¹⁰² “Van de soorten” wordt niet vermeld in de Nederlandse versie, “of the species” en “des espèces” komen echter wel voor in de Engelse en Franse versie van de richtlijn.

¹⁰³ Commission Services’ Non Paper, Brussels, 2 May 2005, p. 11.

¹⁰⁴ Vertaald naar Vlaamse milieuwetgeving door artikel 2, 44° van het Decreet Natuurbehoud.

¹⁰⁵ Vertaald naar Vlaamse milieuwetgeving door artikel 2, 45° van het Decreet Natuurbehoud.

- a) het natuurlijke verspreidingsgebied van de habitat en oppervlakte van die habitat binnen dat gebied stabiel zijn of toenemen,
- b) de nodige specifieke structuur en functies voor behoud op lange termijn bestaan en in de afzienbare toekomst vermoedelijk zullen blijven bestaan, en
- c) de staat van instandhouding van de voor die habitat typische soorten gunstig is als vermeld onder 11°.

Deze bepaling stemt overeen met de tweede alinea van artikel 2.4.a) van de Richtlijn Milieuschade en de tweede alinea van artikel 1.e) van de habitatrichtlijn.

11° gunstige staat van instandhouding van een soort. Dit is de staat die zich voordoet wanneer aan de volgende voorwaarden is voldaan:

- a) uit populatiedynamische gegevens blijkt dat de betrokken soort nog altijd een levensvatbare component is van de habitat waarin de soort voorkomt en dat vermoedelijk op lange termijn zal blijven,
- b) het natuurlijke verspreidingsgebied van die soort niet kleiner wordt of binnen afzienbare tijd lijkt te zullen worden, en
- c) er een voldoende grote habitat bestaat en waarschijnlijk zal blijven bestaan om de populaties van die soort op lange termijn in stand te houden;

Deze bepaling stemt overeen met de tweede alinea van artikel 2.4.b) van de Richtlijn Milieuschade en de tweede alinea van artikel 1.i) van de habitatrichtlijn.

12° Decreet Integraal Waterbeleid: het Decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid¹⁰⁶. Dit decreet vormt het juridisch kader voor de omzetting van de Kaderrichtlijn Water¹⁰⁷ in

het Vlaamse Gewest. Het bevat de Vlaamse equivalenten van de in de Richtlijn Milieuschade vermelde bepalingen van de Kaderrichtlijn Water. De Richtlijn Milieuschade noodzaakt geen wijzigingen aan het Decreet Integraal Waterbeleid. Het volstaat dat de titel milieuschade via de definitie van schade aan water verwijst naar het Decreet Integraal Waterbeleid om haar toepassingsgebied vast te leggen.

13° schade aan water: Elke vorm van schade die een aanmerkelijke negatieve invloed heeft op (1) de ecologische toestand, het ecologisch potentieel of de chemische toestand van het oppervlaktewater of (2) de chemische of kwantitatieve toestand van het grondwater, als vermeld in artikel 3, §2, 25°, 27°, 30° en 35° van het Decreet Integraal Waterbeleid, met uitzondering van de negatieve effecten waarop artikel 56 van het Decreet Integraal Waterbeleid van toepassing is.

Deze bepaling sluit nauw aan bij artikel 2.1.b) van de Richtlijn Milieuschade. Voor de duidelijkheid wordt ervoor geopteerd “wateren” te vervangen door “oppervlaktewater” en “grondwater” zodat men kan teruggrijpen naar de desbetreffende definities van het Decreet Integraal Waterbeleid (zie ook definitie van “water”). Omwille van de strengere omzetting van de Kaderrichtlijn Water in het Decreet Integraal Waterbeleid kan de definitie van de Richtlijn Milieuschade niet zondermeer worden gekopieerd. In tegenstelling tot de Kaderrichtlijn Water voorziet het Decreet Integraal Waterbeleid immers naast chemische en ecologische milieudoelstellingen ook in kwantitatieve milieudoelstellingen voor oppervlaktewater. Daar waar de Kaderrichtlijn Water voor grondwater enkel chemische en kwantitatieve milieudoelstellingen vooropstelt, voorziet het Decreet Integraal Waterbeleid ook in hydro-ecologische milieudoelstellingen. Om te vermijden dat Vlaanderen de Richtlijn Milieuschade strenger omzet, is dus een duidelijke opname nodig van de milieudoelstellingen die de Kaderrichtlijn Water en de Richtlijn Milieuschade beogen. Door in de definitie van “schade aan water” te verwijzen naar de begrippen “chemische toestand”, “ecologische toestand”, “ecologisch potentieel” en “kwantitatieve toestand” zoals gedefinieerd in het Decreet Integraal Waterbeleid en toegelicht in de memorie van toelichting ervan, vallen hieronder alle toestandsklassen waarop een schadegeval een aanmerkelijke negatieve invloed kan hebben.

¹⁰⁶ B.S. 14 november 2003, 55038.

¹⁰⁷ Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid, Pb. L. 327, 22 december 2000, p. 1.

De Richtlijn Milieuschade beoogt naast een aanmerkelijke negatieve invloed op het bereiken of het handhaven van de milieudoelstellingen “goede of zeer goede toestand” ook een aanmerkelijke negatieve invloed op om even welke andere toestand te vatten.

Hoewel bij het vaststellen van de milieudoelstellingen van de Kaderrichtlijn Water enkel de goede en zeer goede toestand zullen moeten worden vastgesteld, moeten de meetresultaten in gedetailleerdere toestandsklassen worden ingedeeld (zie Bijlage V Kaderrichtlijn Water). De meetresultaten voor de chemische toestand van het oppervlaktewater en het grondwater moeten ingedeeld worden in de klassen “goed” en “niet goed”. De meetresultaten voor de kwantitatieve toestand van het grondwater worden ingedeeld in de klassen “goed” en “ontoereikend”. Voor de ecologische toestand van het oppervlaktewater worden de meetresultaten gedetailleerder ingedeeld in de klassen “zeer goed”, “goed”, “matig”, “ontoereikend” en “slecht” en het ecologisch potentieel in de klassen “goed en hoger”, “matig”, “ontoereikend” en “slecht”.

Het is echter onoverzichtelijk alle toestandsklassen (zeer goed, ontoereikend, ...) op te sommen in de definitie, die overigens niet allemaal gedefinieerd zijn in het Decreet Integraal Waterbeleid. De definities van “chemische toestand”, “ecologische toestand”, “ecologisch potentieel” en “kwantitatieve toestand” uit het Decreet Integraal Waterbeleid dekken alle toestandsklassen (zie ook de memorie van toelichting bij het Decreet Integraal Waterbeleid).

Gelet op het feit dat de Richtlijn Milieuschade naar “toestanden” verwijst, mag men ervan uitgaan dat de richtlijn de aanmerkelijke negatieve invloed op alle hierboven opgesomde toestandsklassen beoogt. Het kan niet de bedoeling geweest zijn van de Richtlijn Milieuschade om enkel schade aan de milieudoelstellingen “goede of zeer goede toestand” te beogen. Uiteindelijk heeft de Kaderrichtlijn Water tot doel om overal waar mogelijk een goede of zeer goede toestand te bereiken. Indien een waterlichaam zich in een slechte toestand bevindt, zal het uiteindelijk toch de bedoeling zijn om via de plannen en programma’s van de Kaderrichtlijn Water uiteindelijk naar een goede toestand toe te werken. Dus indien zich daar een schadegeval voordoet met aanmerkelijke negatieve invloed op een slechte

toestand die door het schadegeval nog slechter wordt, kan dit volgens de Richtlijn Milieuschade ook als schade aan water beschouwd worden indien men daardoor nog verder verwijderd raakt van het bereiken van de uiteindelijke doelstelling “goede of zeer goede toestand”.

In tegenstelling tot het oorspronkelijke Commissievoorstel, is het onder de Richtlijn Milieuschade met andere woorden niet langer vereist dat de “toestand verslechtert of met grote waarschijnlijkheid zal verslechteren ten opzichte van een van de in de Richtlijn 2000/60/EEG omschreven categorieën”.¹⁰⁸ “This evolution of the definition reflected the willingness of the Community lawmaker to include into the definition of water damage cases where waters already falling under the worst category of the WFD would still be significantly polluted (without this pollution having the capacity of deteriorating further their category status in law)”.¹⁰⁹ Er hoeft dus geen verschuiving van toestandsklasse (bijvoorbeeld van matig naar slecht) plaats te vinden, om van schade aan water te spreken. Ook indien men door een schadegeval binnen eenzelfde toestandsklasse blijft, kan er sprake zijn van schade aan water. Het doorslaggevende criterium is de “aanmerkelijke negatieve invloed”. De toetsing van de mate waarin het bereiken van de uiteindelijke milieudoelstellingen “goede of zeer goede toestand” hierdoor in het gedrang komt, is hierbij van belang.

Voor de toepassing van het criterium “aanmerkelijke negatieve invloed” zal de referentietoestand, dit is de toestand indien het schadegeval zich niet zou hebben voorgedaan, richtinggevend zijn. Naast de bestaande meetresultaten, beschikt men hiervoor over de analyses en beoordelingen die in uitvoering van de Kaderrichtlijn Water zijn opgesteld. Tegen december 2006 moeten de monitoringprogramma’s in uitvoering van de Kaderrichtlijn Water operationeel zijn. Op basis van deze gegevens en de nu reeds bestaande meetresultaten in uitvoering van de voorlopig nog van kracht zijnde Europese richtlijnen, kan de referentietoestand worden afgeleid.

¹⁰⁸ Artikel 2.18.b) van COM(2002)17def., p. 44. Deze wijziging wordt bevestigd in SEC(2003)1027def., p. 4.

¹⁰⁹ European Commission, Report of the Third National Experts Meeting on Directive 2004/35/EC on Environmental Liability, Brussels, 11 July 2006, A.2(2006)D/14021, 7.

14° water. “Water” is alle oppervlaktewater en grondwater waarop het Decreet Integraal Waterbeleid van toepassing is. Deze definitie vormt de omzetting van artikel 2.5. Richtlijn Milieuschade. Doorheen de tekst van de titel milieuschade wordt de term “water” gebruikt i.p.v. het archaische “wateren”. Voor de duidelijkheid wordt ervoor geopteerd “water” te vervangen door “oppervlaktewater” en “grondwater” zodat men kan teruggrijpen naar de desbetreffende definities van het Decreet Integraal Waterbeleid. De begrippen “oppervlaktewater” en “grondwater” zijn de verzamelnaam voor alle “wateren” die onder toepassing van de Kaderrichtlijn Water vallen. Zo vallen onder het begrip oppervlaktewater zowel de binnenwateren alsook het overgangswater. De Richtlijn Milieuschade beoogt in haar toepassingsgebied alle wateren op te nemen waarop de Kaderrichtlijn Water van toepassing is. Belangrijk is dus dat men in de definitie van “wateren” verwijst naar “oppervlaktewater” en “grondwater”, en dus niet naar “oppervlaktewaterlichamen” of “grondwaterlichamen”, wat een beperking van de Richtlijn Milieuschade zou inhouden.

In de definities van “oppervlaktewatertoestand” en “grondwatertoestand” in de Kaderrichtlijn Water wordt gesproken over “oppervlaktewaterlichamen” en “grondwaterlichamen”. Men zou daaruit verkeerdelijk kunnen afleiden dat men enkel de milieudoelstellingen moet bereiken in de afgebakende waterlichamen. De Kaderrichtlijn Water wenst dat de milieudoelstellingen in al het oppervlaktewater en grondwater worden bereikt. Voor de praktische uitvoering van de Kaderrichtlijn Water wordt echter voorzien in de afbakening van werkbare eenheden: “waterlichamen”. Zo zal men in een voldoende aantal “waterlichamen” meten om de toestand van het “water” te kunnen beoordelen. Om een volledige gebiedsdekking te hebben van de toepassing van de Richtlijn Milieuschade is het dus aangewezen het begrip “water” en niet het begrip “waterlichaam” te gebruiken. Anders loopt men het gevaar dat er zich schade voordoet aan water dat niet is ingedeeld als “lichaam” en vandaar dus niet onder de toepassing van de Richtlijn Milieuschade zou vallen.

Het gebruik van de begrippen “oppervlaktewater” en “grondwater” brengt geen te ruime toepassing van de Richtlijn Milieuschade met

zich omwille van het gevaar dat elke schade aan water onder het titel milieuschade zou vallen. Dit wordt namelijk ondervangen door het criterium “aanmerkelijke negatieve invloed”.

Omgekeerd zou een exploitant kunnen stellen dat er geen milieuschade is omdat een schadegeval beperkt is tot een oppervlaktewaterlichaam of grondwaterlichaam en dus geen impact heeft op het oppervlaktewater of grondwater in zijn geheel of op het stroomgebiedsdistrict. Het criterium “aanmerkelijke negatieve invloed” is echter doorslaggevend op de ruimtelijke impact van de schade. Zelfs indien een schadegeval zich op lokaal vlak op een beperkte oppervlakte voordoet, kan dit een aanmerkelijke negatieve invloed hebben. In de praktijk zal de bevoegde overheid het criterium “aanmerkelijke negatieve invloed” dus op verschillende schaalniveaus moeten toepassen: namelijk op het oppervlaktewaterlichaam of grondwaterlichaam zelf, of zelfs op een nog kleinere of grotere schaal. Naargelang het schaalniveau van de afbakening van oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen, kan een schadegeval impact hebben op een waterlichaam zelf, zonder dat dit een aanmerkelijke invloed heeft op het oppervlaktewater of grondwater in zijn geheel of omgekeerd. Ook schadegevallen die een aanmerkelijke negatieve invloed hebben op de toestand van een oppervlaktewaterlichaam of grondwaterlichaam, zonder dat er een invloed is op het oppervlaktewater of grondwater in zijn geheel, vallen dus onder het toepassingsgebied van het decreet. De begrippen “oppervlaktewater” en “grondwater” zijn immers algemene begrippen, waaronder ook oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen vallen.

15° Bodemdecreet: decreet van 27 oktober 2006 betreffende de bodemsanering en de bodembescherming. Op verschillende plaatsen in de titel milieuschade wordt de relatie tussen de titel milieuschade en het Bodemdecreet verduidelijkt. Algemeen is getracht het bestaande wettelijke kader voor de bodemsanering zoveel mogelijk intact te laten en tussen beide instrumenten een vreedzame coëxistentie te laten bestaan (zie verder ook artikel 15.3.11. en 15.5.2.). In het decreet betreffende de bodemsanering en de bodembescherming werd rekening gehouden met de verplichtingen van de Richtlijn Milieuschade. Voor aspecten die niet of niet volledig door het

Bodemdecreet worden geregeld, dient, afzonderlijk of in combinatie met het Bodemdecreet, het Milieuschadedecreet toegepast worden. Men kan hierbij denken aan de preventieve acties rustend op de exploitanten onder het Milieuschadedecreet of de mogelijkheid voor burgers of milieuverenigingen om het bestuur om maatregelen te verzoeken. In de mate dat bodemschade ook schade aan andere natuurlijke rijkdommen met zich meebrengt, moeten steeds de strengste regels worden toegepast (vb. bodemschade leidt tot schade aan het grondwater...).

- 16° bodemschade: elke vorm van nieuwe bodemverontreiniging die de bodemsaneringsnormen overschrijdt, conform de bepalingen van het Bodemdecreet. Wat bodemschade betreft is om redenen van rechtszekerheid besloten aan te sluiten bij het begrippenkader ontwikkeld onder het Bodemdecreet.

Artikel 2.6° van het Bodemdecreet beschouwt als “nieuwe bodemverontreiniging” de bodemverontreiniging die tot stand gekomen is na 28 oktober 1995.

Bodemverontreiniging wordt in artikel 2.4° van het Bodemdecreet gedefinieerd als de “aanwezigheid van stoffen of organismen, veroorzaakt door menselijke activiteiten, op of in de bodem of opstallen, die de kwaliteit van de bodem op rechtstreekse of onrechtstreekse wijze nadelig beïnvloeden of kunnen beïnvloeden”.

Ter voorkoming van discussies leek het echter aangewezen om de omschrijving van bodemsaneringsnormen werd aan te passen teneinde het nieuw Bodemdecreet volledig in overeenstemming te brengen met de Richtlijn Milieuschade. Deze bodemsaneringsnormen beantwoorden aan een niveau van bodemverontreiniging dat een *aanmerkelijk risico* inhoudt van *negatieve effecten* voor de mens of het milieu, gelet op de kenmerken van de bodem en de functies die deze vervult (artikel 9 Bodemdecreet). Als er duidelijke aanwijzingen zijn dat de bodemverontreiniging de bodemsaneringsnormen overschrijdt of dreigt te overschrijden, wordt onverwijld een beschrijvend bodemonderzoek uitgevoerd (§ 2). Als uit dit verslag van het beschrijvend bodemonderzoek blijkt dat de bodemsaneringsnormen overschreden zijn, bestaat er in hoofde van de saneringsplichtige een zelfstandige verplichting om tot

bodemsanering over te gaan. Bodemsanering is er bij nieuwe bodemverontreiniging op gericht om de richtwaarden voor de bodemkwaliteit te realiseren. Als het wegens de kenmerken van de bodemverontreiniging of van de verontreinigde gronden niet mogelijk is de richtwaarden voor de bodemkwaliteit te realiseren door gebruik te maken van de best beschikbare technieken die geen overmatig hoge kosten met zich meebrengen, wordt de bodemsanering er minstens op gericht een betere bodemkwaliteit te verwezenlijken dan bepaald door de toepasselijke bodemsaneringsnormen (Artikel 10, §1 Bodemdecreet). Als de bodemverontreiniging omwille van haar bijzondere aard niet aan bodemsaneringsnormen kan worden getoetst, geldt de ernstige bodemverontreiniging bij nieuwe bodemverontreiniging als drempel om over te gaan tot bodemsanering. Ernstige bodemverontreiniging is bodemverontreiniging die een risico oplevert of kan opleveren tot nadelige beïnvloeding van mens of milieu. Bij de evaluatie van de ernst van deze ernstige bodemverontreiniging wordt in concreto rekening gehouden met:

- a) de kenmerken, functies, bestemmingen en eigenschappen van de bodem;
- b) de aard en de concentratie van de verontreinigingsfactoren;
- c) de mogelijkheid op verspreiding van de verontreinigingsfactoren (artikel 2.5° Bodemdecreet).

De bepalingen van artikel 9, §2 en §4 Bodemdecreet zijn niet van toepassing op schadegevallen die conform de bepalingen van artikelen 74 tot en met 82 worden behandeld. De verontreiniging totstandgekomen bij dergelijke schadegevallen wordt zo spoedig als mogelijk met aangepaste maatregelen behandeld.

Artikel 2.1.c) van de Richtlijn Milieuschade omschrijft “bodemschade” als “elke vorm van bodemverontreiniging die een aanmerkelijk risico inhoudt voor negatieve effecten op de menselijke gezondheid, waarbij direct of indirect op, in of onder de bodem, stoffen, preparaten, organismen of micro-organismen aangebracht zijn”. Bij gebrek aan communautaire harmonisatie is de ‘trigger’ voor bodemschade het significante risico voor effecten op de menselijke gezondheid,

waarvan overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel de interpretatie aan de nationale autoriteiten wordt overgelaten. De Commissie wijst daarbij op de interpretatie die aan de “bescherming van de volksgezondheid” onder artikel 30 en 46 van het EG-Verdrag. In tegenstelling tot het oorspronkelijke Commissievoorstel, vereist artikel 2.1.c) Richtlijn Milieuschade niet dat bodemschade het gevolg is van menselijke activiteiten. Aangezien het toepassingsgebied van de Richtlijn Milieuschade gekoppeld is aan beroepsactiviteiten, lijkt de afwezigheid van deze specificatie zonder belang. Het Bodemdecreet bevat verder geen uitdrukkelijke verwijzing naar preparaten, micro-organismen en «onder» de bodem. Deze specificaties kunnen evenwel geacht worden te vallen onder respectievelijk de begrippen «stoffen», «organismen» en «in» de bodem zodat het niet nodig is om de definitie van het begrip bodemverontreiniging op die punten af te stemmen op de door de RL gebruikte terminologie.

Hoewel de door de Richtlijn Milieuschade gehanteerde definitie terminologisch verschilt van de door het Bodemdecreet gehanteerde definitie, kunnen beide definities geacht worden elkaar inhoudelijk te evenaren.

De “bodemschade” geïntegreerd door de Richtlijn Milieuschade valt volledig onder de “nieuwe bodemverontreiniging die de bodemsaneringnormen overschrijdt”. De keuze voor het begrippenkader uit het Bodemdecreet is te verantwoorden door de noodzaak één geïntegreerd rechtszeker regelgevend kader te creëren. Er anders over oordelen zou leiden tot verschillende regimes naar gelang de bodemschade zich voor of na 30 april 2007 voordoet en deze bodemschade al dan niet een aanmerkelijk risico voor negatieve effecten op de menselijke gezondheid stelt.

17° exploitant. Bij de omschrijving van het begrip “exploitant” is getracht zo dicht mogelijk bij de tekst van Art. 2.6. van de Richtlijn Milieuschade aan te sluiten. De exploitant is de persoon die een (Bijlage IV) beroepsactiviteit verricht of regelt. Deze persoon kan zowel een natuurlijke persoon als een rechtspersoon zijn.

Het oorspronkelijke voorstel van de Commissie verstond onder exploitant “elke persoon die een activiteit waarop deze richtlijn van toepassing is, uitvoert, met inbegrip van de houder van een vergunning of toelating voor het uitvoeren van

een activiteit en/of de persoon die een activiteit laat registreren of er kennisgeving van doet” (art. 2.9. commissievoorstel).

De exploitant oefent een zekere ‘controle’ uit over de beroepsactiviteit. De Engelse en Franse versie van de richtlijn spreken uitdrukkelijk van “controle”: “the operator means person who operates or controls the occupational activity”, “l’exploitant est toute personne qui exerce ou contrôle une activité professionnelle”. De exploitant heeft het risico doen ontstaan en geniet het economisch voordeel ervan. Hij heeft kennis van de gebruikte procédés en kan de mogelijke risico’s inschatten.

Aangezien een beroepsactiviteit zowel een privé¹¹⁰ of een openbaar karakter kan hebben, is de verwijzing in de definitie van exploitant naar openbare of privé overbodig.

Naast dit materieel criterium, hanteert de Richtlijn Milieuschade ook een formeel aanknopingspunt. Het begrip exploitant omvat¹¹¹ ook 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.

In bepaalde omstandigheden kan de bevoegde instantie ook de persoon “aan wie doorslaggevende economische zeggenschap over het technisch functioneren is overgedragen” als exploitant aanmerken. Deze bepaling is geïnspireerd op artikel 2.12. van de IPPC-richtlijn, waarin exploitant wordt omschreven als “elke natuurlijke of rechtspersoon die een installatie exploiteert of bezit, of, indien de nationale wetgeving in die mogelijkheid voorziet, aan wie economische beschikkingsmacht over de techni-

¹¹⁰ De Nederlandse versie van de Richtlijn Milieuschade heeft het verkeerdelijk over “particulier” i.p.v. “privé”.

¹¹¹ Gezien het Commissievoorstel mogen we ervan uitgaan dat “...met inbegrip van...” op het eerste deel van de definitie betrekking heeft. ‘Exploitant’ valt echter zeker niet samen met ‘vergunninghouder’.

sche werking is overgedragen”.¹¹² Van die mogelijkheid wordt in de titel milieuschade gebruik gemaakt. Bepalend is de doorslaggevende economische zeggenschap over het technisch functioneren van een bepaalde milieugevaarlijke beroepsactiviteit. Hiermee wordt geenszins de doorbraak van de rechtspersoonlijkheid (‘piercing the corporate veil’) in vennootschapsrechtelijke verhoudingen tussen moeder- en dochtervennootschappen beoogd. Een andere verantwoording ligt in het feit dat de titel milieuschade de kring van potentieel aansprakelijken beperkt tot de exploitant. Van de mogelijkheid¹¹³ voor de bevoegde instantie voorzien in artikel 10 van de Richtlijn Milieuschade om naast de exploitant ook van een derde die de schade of de onmiddellijke dreiging van schade heeft veroorzaakt de kosten terug te vorderen, wordt geen gebruik gemaakt. Het begrip “exploitant” wordt dan weer voldoende ruim omschreven om de bevoegde instantie toe te laten op een effectieve en billijke manier de plichtige en/of aansprakelijke exploitant aan te duiden.

Op die manier kunnen ook grondeigenaars en -gebruikers tot de aansprakelijke partijen gerekend te worden: zij hebben een langdurige verplichting om hun land in een veilige toestand te houden omdat zij ofwel geprofiteerd hebben van de aanwezigheid van vervuilende substanties ofwel zullen profiteren van de schoonmaakoperatie. Bovendien zou het feit dat kopers van grond met deze financiële verantwoordelijkheid worden geconfronteerd een prikkel voor hen vormen om de bodem aan een grondig onderzoek te onderwerpen alvorens tot aankoop over te gaan, hetgeen zou bijdragen tot de identificatie van vervuilingproblemen.

Er weze hierbij opgemerkt dat de aanduiding van de persoon die gehouden is op eigen kosten de bodemschade te herstellen, geschiedt overeenkomstig de relevante bepalingen van het Bodemdecreet. De saneringsplicht rust in eerste instantie op de exploitant van de grond waar de bodemverontreiniging tot stand kwam. Bij afwezigheid van een exploitant of in geval de exploitant van de plicht vrijgesteld werd, is het de gebruiker en, bij afwezigheid van gebruiker of bij vrijstelling van saneringsplicht voor laatstgenoemde, is het finaal de eigenaar die krachtens het Bodemdecreet het beschrijvend bodemonderzoek of de bodemsanering moet uitvoeren. De cascaderegeling speelt in principe evenwel niet wanneer de decretaal aangeduide saneringsplichtige zijn zelfstandige plicht niet nakomt. Wie de bodemverontreiniging heeft veroorzaakt, is finaal aansprakelijk voor de kosten overeenkomstig het Bodemdecreet gemaakt.

18° beroepsactiviteit. Een beroepsactiviteit is een in het kader van een economische activiteit, een bedrijf of een onderneming verrichte activiteit, ongeacht het privé, openbare, winstgevende of niet-winstgevende (non-profit) karakter. Verschillend van artikel 2.7. van de Richtlijn Milieuschade is dat de titel spreekt van privé karakter in plaats van particuliere karakter. De Engelse (‘its private character’) en Franse (‘son caractère privé’) taalversie bevestigen de voorkeur voor ‘privé’. De Richtlijn Milieuschade wenst duidelijk geen betrekking te hebben op activiteiten van particulieren. De richtlijn is enkel van toepassing op professionele en commerciële activiteiten, welke echter ook “niet op het maken van winst gerichte activiteiten en het verrichten van diensten ten behoeve van de bevolking” omvat (art. 2.13. commissievoorstel).

19° maatregelen. “Maatregelen” is een verzamelnaam voor drie types maatregelen: (1) preventieve maatregelen (zie art. 15.1.1., 21°), (2) inperkingsmaatregelen (zie art. 15.1.1., 22°, ‘elke haalbare maatregel’ in de terminologie van de Richtlijn Milieuschade) en (3) herstelmaatregelen (zie art. 15.1.1., 23°), die op hun beurt kunnen bestaan uit primaire (zie art. 15.1.1., 26°), complémentaire (zie art. 15.1.1., 27°) en compenserende (zie art. 15.1.1., 27°) herstelmaatregelen. Het begrip “maatregelen” krijgt een autonome betekenis in de artikelen over het verzoek om maatregelen, in het kader van de verweermiddelen voor derde-veroorzaker en dwingend overheidsbevel, en bij

¹¹² Richtlijn 96/61/EG van de Raad van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging, Pb. 1996 L. 275/26. Met kleine wijzigingen treffen we de IPPC formulering ook aan in andere milieurichtlijn zoals de Richtlijn 1999/13/EG inzake de beperking van de emissie van vluchtige organische stoffen (art. 2, lid 6), Richtlijn 2000/76/EG betreffende de verbranding van afval (art. 3, lid 11) en Richtlijn 2003/87/EG tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap (art. 3.f.).

¹¹³ “indien van toepassing”.

de samenwerking met de andere Gewesten, de federale overheid en andere lidstaten.

- 20° onmiddellijke dreiging van schade. Deze bepaling stemt letterlijk overeen met artikel 2.9. van de Richtlijn Milieuschade. Het is een onmiddellijk *gevaar* dat zich in de nabije toekomst milieuschade zal voordoen. Het is aan de bevoegde instantie om binnen haar discretionaire bevoegdheid deze ‘voldoende waarschijnlijkheid’ in concreto, geval per geval te beoordelen.
- 21° preventieve maatregelen. Deze bepaling komt overeen met artikel 2.10. Richtlijn Milieuschade. Het zijn maatregelen naar aanleiding van een gebeurtenis, een handeling of een nalatigheid waardoor een onmiddellijke dreiging van milieuschade is ontstaan, teneinde die schade te voorkomen of tot een minimum te beperken. Het betreft specifieke herstelmaatregelen wanneer naar aanleiding van een gebeurtenis, een handelen of een nalaten een onmiddellijke dreiging voor milieuschade werd veroorzaakt, maar zich nog geen milieuschade heeft voorgedaan.
- 22° inperkingsmaatregelen. Deze definitie is gebaseerd op artikel 6, lid 1, a) en artikel 6, lid 2, b) van de Richtlijn Milieuschade. In plaats van de volledige omschrijving op verschillende plaatsen in de titel milieuschade te herhalen, is geopteerd om de term op te nemen in de lijst van definities. “Inperkingsmaatregelen” (‘all practicable steps’ in het Engels en ‘les mesures pratiques’ in het Frans, de Nederlandse versie van de Richtlijn Milieuschade spreekt van ‘elke haalbare maatregel’) zijn maatregelen die erop gericht zijn de betrokken verontreinigde stoffen of enige andere schadefactoren onmiddellijk onder controle te houden, in te perken, te verwijderen of anderszins te beheersen, teneinde verdere milieuschade en negatieve effecten op de menselijke gezondheid of verdere aantasting van de functies te beperken of te voorkomen. Deze passage werd in een later stadium van de onderhandelingen van de Richtlijn Milieuschade ingevoegd. Deze inperkingsmaatregelen zijn te onderscheiden van de herstelmaatregelen die volgens een bepaalde procedure moeten worden genomen. Het zijn maatregelen die de exploitant *onmiddellijk* moet nemen om *verdere* milieuschade te beperken of te voorkomen.
- 23° herstelmaatregelen. Deze definitie komt overeen met artikel 2.11. van de Richtlijn Milieuschade.

Het zijn maatregelen, met inbegrip van tussentijdse maatregelen, gericht op herstel, rehabilitatie of vervanging van de aangetaste natuurlijke rijkdommen of ecosysteemfuncties, of op het verschaffen van een gelijkwaardig alternatief voor rijkdommen en functies, als vermeld in de artikelen 15.3.3. tot en met 15.3.11. Het nemen van maatregelen impliceert ook een “combinatie van maatregelen”. De artikelen 15.3.3. tot en met 15.3.11. stemmen overeen met bijlage II van de Richtlijn Milieuschade. Om het onderscheid met inperkingsmaatregelen duidelijk te stellen, is besloten om de verwijzing naar ‘inperkende maatregelen’ weg te laten. Gezien het artikel 2.16. van het oorspronkelijke commissievoorstel¹¹⁴, lijkt een dergelijke keuze te rechtvaardigen. Ook buitenlandse¹¹⁵ en federale¹¹⁶ voorbeelden

¹¹⁴ Art. 2.16. “herstel”: elke maatregel of combinatie van maatregelen die gericht is op herstel, rehabilitatie, of vervanging voor de aangetaste natuurlijke rijkdommen en/of ecosysteemdiensten, of een gelijkwaardig alternatief voor die rijkdommen of diensten te verschaffen; met inbegrip van:

- (a) herstel ter plaatse, dit wil zeggen elke maatregel, met inbegrip van natuurlijke regeneratie, waardoor aangetaste natuurlijke rijkdommen en/of ecosysteemdiensten weer in de referentietoestand worden gebracht;
- (b) compensatoir herstel, dit wil zeggen elke herstelmaatregel die ten aanzien van natuurlijke rijkdommen en/of ecosysteemdiensten wordt genomen op een andere plaats dan die waar de betrokken natuurlijke rijkdommen en/of ecosysteemdiensten werden aangetast, alsmede elke maatregel ter compensatie van tussentijdse verliezen van natuurlijke rijkdommen en/of ecosysteemdiensten die zich voordoen tussen het tijdstip van het toebrengen van de schade en de terugkeer van de aangetaste natuurlijke rijkdommen en/of ecosysteemdiensten tot de referentietoestand;

¹¹⁵ §2.8. van het Duitse “Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden” definieert “Sanierungsmaßnahme” als “jede Maßnahme, um einen Umweltschaden nach Maßgabe der fachrechtlichen Vorschriften zu sanieren”.

Artículo 2, 11. Lei Española «Medida reparadora»: toda acción o conjunto de acciones, incluidas las de carácter provisional, que tenga por objeto reparar, restaurar o reemplazar los recursos naturales y servicios ambientales dañados, o facilitar una alternativa equivalente a ellos según lo previsto en el Anexo II.

¹¹⁶ Artikel 2, 26° van de wet van 20 januari 1999 ter bescherming van het mariene milieu in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België.

verantwoorden deze beperking van “herstelmaatregelen” en de verandering van “haalbare maatregelen” in “inperkingsmaatregelen”.

- 24° referentietoestand. Deze definitie kopieert artikel 2.14. van de Richtlijn Milieuschade. Art. 2.14 van de Richtlijn Milieuschade definieert de “referentietoestand” als “de toestand waarin de natuurlijke rijkdommen en ecosysteemfuncties zich ten tijde van de schade zouden hebben bevonden indien zich geen milieuschade had voorgedaan, gereconstrueerd aan de hand van de best beschikbare informatie.” De referentietoestand is bepalend voor de reikwijdte en de omvang van de herstelmaatregelen.

Deze definitie is problematisch in die zin dat het niet duidelijk is of de referentietoestand de toestand “ten tijde van de schade” is of de toestand “indien zich geen milieuschade had voorgedaan”. Het is met andere woorden onduidelijk of deze ‘baseline condition’ een statisch of een dynamisch gegeven is. In zekere zin moet het mogelijk zijn de referentietoestand in principe als statisch te bepalen, maar indien dit mogelijk is dynamisch vast te stellen (vb. wanneer er een duidelijke, vaststaande trend bestaat die toelaat de toestand van de natuurlijke rijkdommen op het ogenblik van het herstel accuraat in te schatten). Hoewel hier geen definitieve conclusies aan verbonden kunnen worden, geven een meerderheid van lidstaten de voorkeur aan de statische interpretatie van de referentietoestand omdat dit de kosten van raming beheersbaar houdt.¹¹⁷

Deze referentietoestand moet gereconstrueerd worden aan de hand van de beste beschikbare informatie. De mate waarin dit lukt, is van belang voor de bewijsvoering. Artikel 2.1.1. van het commissievoorstel vermeldde een indicatieve lijst van elementen, zoals historische gegevens, referentiegegevens, controle-gegevens en gegevens over trends (zoals het aantal dode dieren), welke naar gelang van het geval afzonderlijk of in combinatie kunnen worden gebruikt.

- 25° regeneratie. Wat de regeneratie betreft, moet, conform de artikelen 15.3.3. tot 15.3.11. (=bijlage

2 van de Richtlijn Milieuschade) een onderscheid gemaakt tussen beschermde soorten en natuurlijke habitats en water enerzijds en bodemschade anderzijds. In geval van water, beschermde soorten en natuurlijke habitats bestaat regeneratie in de terugkeer van de aangetaste natuurlijke rijkdommen of ecosysteemfuncties tot de referentietoestand. In geval van bodemschade bestaat de regeneratie in elk geval uit het verdwijnen van een aanmerkelijk gevaar voor een nadelig, negatief effect op de menselijke gezondheid, conform de bepalingen van het Bodemdecreet. Regeneratie impliceert de mogelijkheid van natuurlijke regeneratie. Bij bodemschade wordt de optie van natuurlijke regeneratie, dit wil zeggen een optie die geen rechtstreekse ingreep van de mens in het regeneratieproces inhoudt, in overweging genomen.¹¹⁸

- 26° primaire herstelmaatregelen. Een eerste categorie van herstelmaatregelen in geval van schade aan water en beschermde soorten en natuurlijke habitats zijn de primaire herstelmaatregelen. Deze bepaling vormt een samentrekking van punten 1.a) en 1.1.1. van bijlage II van de Richtlijn Milieuschade. Dit zijn herstelmaatregelen die erop gericht zijn de aangetaste natuurlijke rijkdommen of ecosysteemfuncties tot de referentietoestand terug te brengen of te herstellen. De titel milieuschade spreekt niet van primair herstel, maar van primaire herstelmaatregelen. Gelet op het belang en het vernieuwend karakter van bijlage II (Herstellen van milieuschade) van de richtlijn is besloten de inhoud ervan in het dispositief van de titel milieuschade te integreren.

- 27° complementaire herstelmaatregelen. Deze bepaling vormt een combinatie van punten 1.b), 1.1.2. en 1.2.3., tweede alinea van bijlage II van de Richtlijn Milieuschade. Dit zijn herstelmaatregelen met betrekking tot natuurlijke rijkdommen en ecosystemen ter compensatie van het feit dat primaire herstelmaatregelen niet tot volledig herstel van de aangetaste natuurlijke rijkdommen

¹¹⁷ De Amerikaanse 1990 Oil Pollution Act en het 1980 Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act daarentegen, zijn gebaseerd op de dynamische aanpak.

¹¹⁸ Bijlage II, 2., laatste zin van de Richtlijn Milieuschade. Met de capaciteit voor natuurlijke regeneratie wordt ook rekening gehouden bij het bepalen van de aanmerkelijke negatieve effecten op de staat van instandhouding (Bijlage III), alsook bij de beslissing van de bevoegde instantie om, wanneer er zich meerdere gevallen van milieuschade hebben voorgedaan, te bepalen welk geval eerst moet worden behandeld (art. 15.7.10.).

(in casu water, beschermde soorten en natuurlijke habitats) of ecosysteemfuncties leiden (bijlage II, 1.b)). Zij hebben tot doel eenzelfde niveau van natuurlijke rijkdommen of ecosysteemfuncties te scheppen, zo nodig ook¹¹⁹ op een andere locatie, als het geval zou zijn wanneer de aangetaste locatie in haar referentietoestand hersteld zou zijn. Waar mogelijk en passend moet de andere locatie geografisch verbonden zijn met de aangetaste locatie¹²⁰, rekening houdend met de belangen van de getroffen populatie (bijlage II, 1.1.2.). Deze complementaire herstelmaatregelen zijn zodanig opgezet dat de extra natuurlijke rijkdommen of ecosysteemfuncties beantwoorden aan de tijdspreferenties en het tijdschema van de herstelmaatregelen (bijlage II, 1.2.3., tweede alinea).

28° compenserende herstelmaatregelen. Deze bepaling vormt een combinatie van punten 1.c), 1.1.3. en 1.2.3., tweede alinea van bijlage II van de Richtlijn Milieuschade. Dit zijn maatregelen ter compensatie van tussentijdse verliezen van natuurlijke rijkdommen of ecosysteemfuncties die zich voordoen tussen het tijdstip waarop de schade ontstaat en het tijdstip waarop de primaire herstelmaatregelen hun volledige uitwerking hebben bereikt (bijlage II, 1.c)). Deze compensatie houdt in dat op de aangetaste locatie of op een alternatieve locatie aan beschermde natuurlijke habitats en soorten of het water aanvullende verbeteringen worden aangebracht. Compenserende herstelmaatregelen bestaan niet uit financiële compensatie voor het publiek (bijlage II, 1.1.3.). Deze zin vormt een bevestiging van artikel 3, lid 3 van de Richtlijn Milieuschade dat stelt dat particulieren op grond van de richtlijn geen recht op schadevergoeding krijgen. Deze maatregelen dienen eveneens zo te zijn opgezet dat de extra natuurlijke rijkdommen of ecosysteemfuncties beantwoorden aan de tijdspreferenties en het tijdschema van de herstelmaatregelen. Zo moet, in de veronderstelling dat wanneer alle andere factoren gelijk blijven, de omvang van de compenserende herstelmaatregelen toenemen naargelang het langer duurt vooraleer de referentietoestand is hersteld (bijlage II, 1.2.3., tweede alinea).

29° tussentijdse verliezen (EN: “interim losses”, FR: “pertes intermédiaires”). Deze bepaling neemt de bewoordingen van Bijlage II, 1.d) van de Richtlijn Milieuschade over. Deze verliezen volgen uit het feit dat totdat de primaire en complementaire herstelmaatregelen hun uitwerking hebben bereikt, de aangetaste natuurlijke rijkdommen of ecosysteemfuncties hun functies voor andere natuurlijke rijkdommen, hun ecologische functies of hun functies voor het publiek, niet kunnen vervullen. Opnieuw wordt herhaald dat tussentijdse verliezen niet bestaan uit financiële compensatie voor het publiek.

30° kosten. Deze bepaling herneemt definitie 2.16. van de Richtlijn Milieuschade. De kosten dienen verantwoord en proportioneel te zijn in het licht van de noodzaak een juiste en doeltreffende toepassing van deze titel te garanderen. De Richtlijn Milieuschade omschrijft de kosten vrij ruim. Deze omvatten (1) de ramingskosten van milieuschade of de onmiddellijke dreiging dat dergelijke schade ontstaat en (2) de kosten van alternatieve maatregelen, alsook de (3) administratieve, juridische en handavingskosten, (4) de kosten van het vergaren van gegevens en andere algemene kosten, en (5) de kosten in verband met monitoring en toezicht.

Wat de vergoeding van deze laatste categorie van kosten betreft, kan voorzien worden in de berekening van forfaitaire bedragen.

De kosten gemaakt door een bevoegde instantie bij een onmiddellijke dreiging van milieuschade die zich echter niet materialiseert tot milieuschade, dienen getoetst te worden aan het criterium van de “voldoende waarschijnlijkheid”. Kosten in het kader van een beroepsprocedure kunnen door de bevoegde instantie niet aan de exploitant worden toegerekend.

AFDELING II

Toepassingsgebied

Artikel 15.1.2.

De eerste alinea herneemt artikel 3, lid 1, a) van de Richtlijn Milieuschade. De titel milieuschade is van toepassing op milieuschade die wordt veroorzaakt door enige beroepsactiviteit zoals vermeld in bijlage IV (‘In artikel 15.1.2. vermelde activiteiten’). Daar-

¹¹⁹ EN: “as appropriate, at an alternative site”, FR: “...y compris, selon le cas, sur un autre site...”

¹²⁰ “De geografische relatie met de schadelocatie” is ook een van de criteria ter beoordeling van de redelijke herstelopties (art. 15.3.8., 9° titel milieuschade)

naast is deze titel van toepassing op een onmiddellijke dreiging dat dergelijke schade ontstaat als gevolg van een van die bijlage IV beroepsactiviteiten. Het is niet vereist dat een fout of een nalatigheid wordt aangetoond opdat een exploitant van een bijlage IV activiteit onder het toepassingsgebied valt.

De tweede alinea herneemt op haar beurt artikel 3, lid 1, b) van de Richtlijn Milieuschade. Onderscheiden van en in aanvulling op de eerste alinea, introduceert deze alinea een bijkomende foutaansprakelijkheid voor alle andere beroepsactiviteiten die schade aan beschermde soorten en natuurlijke habitats veroorzaken. Vandaar dat deze titel *eveneens* van toepassing is op schade aan beschermde soorten en natuurlijke habitats die wordt veroorzaakt door enige andere dan de in bijlage IV vermelde beroepsactiviteiten, alsook op de onmiddellijke dreiging dat dergelijke schade ontstaat als gevolg van een van die andere beroepsactiviteiten. Voorwaarde hierbij is dat in hoofde van de exploitant kan worden aangetoond dat hij in gebreke of nalatig is geweest. Deze terminologie werd verkozen boven “schuld” omdat dit beter aansluit bij de bewoordingen van art. 15.5.5. en 15.5.6. Hieruit mag niet worden afgeleid dat wat betreft schade aan beschermde soorten en natuurlijke habitats steeds de aanwezigheid van een nalatigheid of een in gebreke blijven veronderstelt om onder het toepassingsgebied van de regeling te vallen. De tweede alinea van art. 15.1.2. is subsidiair ten aanzien van de eerste paragraaf.

AFDELING III

Verhouding tot ander recht

Artikel 15.1.3.

Deze bepaling vindt zijn oorsprong in de eerste zin van Artikel 3, lid 2 van de Richtlijn Milieuschade. Deze titel is van toepassing onverminderd strengere bepalingen met betrekking tot de beroepsactiviteit die onder het toepassingsgebied van deze titel valt. Er moet immers uitdrukkelijk rekening worden gehouden met Gemeenschapswetgeving die ten aanzien van de uitoefening van binnen de werkingssfeer vallende activiteiten in uitvoeriger en strengere regelgeving voorziet (overweging 10).

Wanneer de communautaire wetgeving reeds voorziet in regelgevingskaders waarvan een van de doelstellingen is ongevallen te voorkomen (vb. de IPPC-richt-

lijn, de SEVESO-richtlijn) mogen deze gedetailleerde regelgevingskaders niet worden verstoord door de voorgestelde regelgeving, die immers ten doel heeft de bestaande kaders aan te vullen en niet in hun plaats te treden.¹²¹ Het belang van deze regel verantwoordt een afzonderlijke paragraaf. Het bestaan van strengere of uitvoeriger regelgeving sluit de toepassing van de titel milieuschade niet uit, maar leidt tot een wederzijds aanvullende werking.

Artikel 15.1.4.

Dit artikel vormt een combinatie van de tweede zin van artikel 3, lid 2 met met elementen van artikel 13, lid 2, en artikel 3, lid 3 van de Richtlijn Milieuschade.

De Richtlijn Milieuschade geldt “onverminderd de toepasselijke nationale wetgeving” (artikel 3, lid 3) Deze toepasselijke nationale wetgeving omvat in eerste instantie het toepasselijke aansprakelijkheidsrecht¹²² (art. 1382-1383 B.W., art. 1384, lid 1 B.W. ...), maar ook het recht inzake de toegang tot de rechter¹²³ (art. 18 Ger.W., art. 17 R.v.St.-wet, de Wet van 1993 op de milieustakingsvordering) en de wetgeving inzake jurisdictieconflicten¹²⁴.

Artikel 15.1.5.

Deze bepaling maakt duidelijk dat het publiekrechtelijk karakter van de regeling, deze titel niet van toepassing is op gevallen van lichamelijk letsel, schade aan particuliere eigendom of economisch verlies en

¹²¹ COM(2002)17, 23.

¹²² Tegen die achtergrond moet ook artikel 11, lid 3 in het oorspronkelijke commissievoorstel gelezen te worden die stelde dat de richtlijn alle bepalingen inzake regres onverlet laat.

¹²³ Artikel 13, lid 2 Richtlijn Milieuschade: “Deze richtlijn laat alle nationale wettelijke bepalingen tot regeling van de toegang tot de rechter en die volgens welke alle administratieve beroepsprocedures moeten zijn gevolgd alvorens een gerechtelijke procedure kan worden ingeleid, onverlet.”

¹²⁴ Deze richtlijn, die bij de vaststelling van de bevoegdheden van bevoegde instanties niet in aanvullende conflictregels voorziet, laat de regels inzake de internationale bevoegdheid van rechtbanken, zoals bijvoorbeeld neergelegd in Verordening (EG) nr. 44/2001 van de Raad van 22 december 2000 betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken, onverlet (overweging 10).

aldus personen¹²⁵ geen recht toekent op schadevergoeding wegens de milieuschade of een onmiddellijke dreiging van milieuschade. In dezelfde zin kunnen deze personen op basis van deze titel geen rechtstreekse vordering tegen de exploitant instellen. Deze bepaling gaat terug op artikel 3, lid 3 en overweging 14 van de Richtlijn Milieuschade.

AFDELING IV

Uitzonderingen

Artikel 15.1.6.

§1. De nummers 1° en 2° van deze paragraaf stemmen respectievelijk overeen met artikel 4, lid 1, a) en b) van de Richtlijn Milieuschade. Het betreffen gebeurtenissen waarop de exploitant geen vat heeft (overweging 20).

§2. Deze paragraaf vindt zijn oorsprong in het eerste deel van artikel 4, lid 6 van de Richtlijn Milieuschade. Het betreft activiteiten die *voornamelijk* in het belang van de landsverdediging of de internationale veiligheid worden verricht (overweging 10) Deze uitsluiting heeft geen betrekking op activiteiten die slechts bijkomstig of indirect in het belang van de landsverdediging of de internationale veiligheid worden verricht. Op die manier valt milieuschade veroorzaakt bij de productie van militaire apparatuur niet onder deze uitzondering.

§3. Deze paragraaf vindt zijn oorsprong in het tweede deel van artikel 4, lid 6 van de Richtlijn Milieuschade. De titel is niet van toepassing op activiteiten die *uitsluitend* de bescherming tegen natuurrampen tot doel hebben. Men kan hierbij denken aan maatregelen om droogte of wateroverlast (bijv. door de aanleg van overstromingsgebieden) te bestrijden.

§4. Deze paragraaf zet artikel 17 (temporele werkingssfeer) van de Richtlijn Milieuschade om. Deze bepaling kan gezien worden als een uitsluitinggrond van historische verontreiniging.

De titel milieuschade is in de eerste plaats niet van toepassing op schade veroorzaakt door een emissie, een gebeurtenis of een incident dat heeft plaatsgevonden vóór 30 april 2007.

Wat de term “emissie” betreft, is ervoor gekozen de definitie uit titel I Algemene bepalingen van het Decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid te behouden¹²⁶ De termen “gebeurtenis” en “incident” worden in de titel milieuschade niet gedefinieerd. In bepaalde internationale overeenkomsten wordt “incident” omschreven als “any occurrence or series of occurrences having the same origin, which causes damage or creates a grave and imminent threat of causing damage”. Een gebeurtenis kan zowel plotseling of accidenteel zijn als een voortdurend karakter hebben.

In de tweede plaats is de titel milieuschade niet van toepassing op schade, veroorzaakt door een emissie, een gebeurtenis of een incident die/dat heeft plaatsgevonden op of na 30 april 2007, indien de schade het gevolg is van een *specifieke* activiteit die heeft plaatsgevonden en beëindigd is voor die datum. Voor de toepassing van de titel milieuschade moet niet alleen het schadeveroorzakende feit op zich (de emissie, gebeurtenis of incident) na (of op) 30 april 2007 moet plaatsvinden, maar ook de specifieke activiteit die hieraan ten grondslag ligt. Men kan bijv. denken aan een olievat dat na 30 april 2007 begint te lekken, maar dat zich nog in het productiebedrijf bevindt dat haar activiteiten inmiddels vóór 30 april 2007 heeft beëindigd.

Tot slot is de Richtlijn Milieuschade niet van toepassing op schade, indien het meer dan dertig jaar geleden is dat de emissie, de gebeurtenis of het incident die/dat tot schade heeft geleid, heeft plaatsgevonden. Hieruit mag worden afgeleid dat alle plichten (m.i.v. de preventie- en herstelplichten) die voortvloeien uit de titel milieuschade, vervallen indien de milieuschade veroorzakende emissie, gebeurtenis of incident meer dan 30 jaar geleden heeft plaatsgevonden. Dit impli-

¹²⁵ De Richtlijn Milieuschade spreekt van “particulieren”, al is het mogelijk dat ook exploitanten of zelfs bevoegde instanties ten gevolge van milieuschade een recht op schadevergoeding zouden verkrijgen.

¹²⁶ Art. 1.1.2., §1, 3° “emissie”: “elke inbreng door de mens van verontreinigingsfactoren in de atmosfeer, de bodem of het water”. Hierbij wordt onder “verontreinigingsfactoren”: “vaste stoffen, vloeistoffen, gassen, micro-organismen, energievormen zoals warmte, stralingen, licht, geluid en andere trillingen” verstaan. De richtlijn definieert “emissie” als “het als gevolg van menselijke activiteiten in het milieu brengen van stoffen, preparaten, organismen of micro-organismen” (art. 2.1.(8)).

ceert bijv. ook dat het kostenverhaal door de overheid moet worden uitgeoefend binnen deze periode van 30 jaar, zodat de 30-jarige vervaltermijn *de facto* neerkomt op een absolute verjaringstermijn voor het kostenverhaal (in aanvulling van de variabele 5-jarige verjaringstermijn – cf. artikel 15.4.6.). Hoewel het Belgisch administratief recht geen algemene verval-en/of verjaringstermijnen kent, verantwoorden het redelijkheids- en het vertrouwensbeginsel een dergelijke beperking op het overheidsoptreden.

Wat de toepassing van deze paragraaf in de praktijk betreft, kan verwezen worden naar de regeling voor gemengde bodemverontreiniging in artikel 26 en 27 van het Bodemdecreet.

§5. Deze paragraaf herneemt artikel 4, lid 4 van de Richtlijn Milieuschade, maar vermeldt daarbij de internationale overeenkomsten op het gebied van aansprakelijkheid voor kernenergie.

Deze titel is in eerste instantie niet van toepassing op nucleaire risico's en op milieuschade, of de onmiddellijke dreiging dat dergelijke schade ontstaat, als gevolg van activiteiten waarop het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie van toepassing is.

Daarenboven is de titel van toepassing op milieuschade, of de onmiddellijke dreiging dat dergelijke schade ontstaat als gevolg van een incident of activiteit waarvoor de aansprakelijkheid of schadevergoeding binnen de werkingssfeer valt van een van de volgende internationale overeenkomsten, met inbegrip van toekomstige wijzigingen daarvan:

1° het verdrag van Parijs van 29 juli 1960 inzake wettelijke aansprakelijkheid op het gebied van de kernenergie¹²⁷ alsook het verdrag van Brussel van 31 januari 1963 tot aanvulling van het verdrag van Parijs¹²⁸;

2° het verdrag van Wenen van 21 mei 1963 inzake de wettelijke aansprakelijkheid voor kernschade¹²⁹;

3° het verdrag van 12 september 1997 inzake aanvullende vergoeding voor kernschade¹³⁰;

4° het gezamenlijk protocol van 21 september 1988 betreffende de toepassing van het verdrag van Wenen en het verdrag van Parijs¹³¹;

5° de overeenkomst van Brussel van 17 december 1971 inzake de wettelijke aansprakelijkheid op het gebied van het zeevervoer van nucleaire stoffen¹³².

Vrijwel alle nucleaire activiteiten vallen onder deze uitzonderingsgrond.

§6. Deze paragraaf herneemt artikel 4, lid 2 van de Richtlijn Milieuschade en vermeldt de internationale overeenkomsten uit Bijlage IV die in België van kracht zijn. Het gaat meer bepaald om de internationale verdragen van 27 november 1992 inzake de wettelijke aansprakelijkheid voor schade door verontreiniging door olie¹³³ en tot oprichting van een internationaal fonds voor de vergoeding van schade door verontreiniging door olie.

Als voorwaarde voor deze uitsluiting geldt dat de overeenkomst in de betrokken lidstaat *van kracht* is. Wanneer met andere woorden de milieuschade binnen de werkingssfeer van een andere conventies valt, maar deze overeenkomst (nog) niet van kracht is of niet geratificeerd werd door de betrokken lidstaat of lidstaten, dan geldt de Richtlijn Milieuschade. Naar valt aan te nemen wil de Europese wetgever op die

¹³⁰ Nog niet van kracht.

¹³¹ 42 Nuc.L.Bull. 56 (1988), van kracht sinds 21 september 1988, België tekende maar ratificeerde niet.

¹³² 974 UNTS 255, van kracht sinds 15 juli 1975, België is verdragssluitende partij.

¹³³ CLC 1992, Misc 36 (1994) en IOPCF 1992, Misc 37 (1994) van kracht sinds 30 mei 1996, (voor meer informatie zie <http://www.iopcfund.org/>). België ratificeerde door de Wet van 10 augustus 1998 houdende instemming met het Protocol van 1992 tot wijziging van het Internationaal Verdrag inzake de burgerlijke aansprakelijkheid voor schade door olieverontreiniging, opgesteld te Brussel op 29 november 1969, en de Bijlage, gedaan te Londen op 27 november 1992, B.S. 16 maart 1999; Wet van 10 augustus 1998 houdende instemming met het Protocol van 1992 tot wijziging van het Internationaal Verdrag van 1971 ter oprichting van een Internationaal Fonds voor de vergoeding van schade door olieverontreiniging, 1969, gedaan te Londen op 27 november 1992, B.S. 16 maart 1999, en uitgevoerd door het Koninklijk Besluit van 5 oktober 1999 tot vaststelling van de datum van inwerkingtreding van de artikelen 3 tot 7 van de Wet van 10 augustus 1998, B.S. 26 oktober 1999.

¹²⁷ 956 UNTS 251, van kracht sinds 1 april 1968. België ratificeerde.

¹²⁸ 1041 UNTS 358, van kracht sinds 4 december 1974. België ratificeerde.

¹²⁹ 1063 UNTS 358, van kracht sinds 12 november 1977.

manier de lidstaten ertoe aanzetten om vooralsnog toe te treden tot deze internationale verdragen of deze verdragen eventueel op te zeggen.

Het internationaal verdrag van 23 maart 2001 inzake de wettelijke aansprakelijkheid voor schade door verontreiniging door bunkerolie (het Bunker Olie Verdrag), het internationaal verdrag van 3 mei 1996 inzake aansprakelijkheid en vergoeding voor schade in samenhang met het vervoer over zee van gevaarlijke en schadelijke stoffen (het HNS-verdrag) en 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 (het CRTD-verdrag) zijn in België niet van kracht en zullen de komende jaren waarschijnlijk niet in werking treden.

§7. Deze paragraaf stemt overeen met artikel 4, lid 5 van de Richtlijn Milieuschade. Of er sprake is van diffuse, wijdverspreide verontreiniging wordt bepaald aan de hand van de onmogelijkheid een voldoende geïndividualiseerd causaal verband te leggen tussen de milieuschade of de onmiddellijke dreiging daarop en de activiteiten van een of meerdere exploitanten. Hoewel de Europese wetgever het niet noodzakelijk acht dit causaal verband te definiëren, is deze notie inherent aan het regime. Op een aantal plaatsen in de Richtlijn Milieuschade vindt men aanduidingen over de aard van de vereiste causaliteit. Zo kan men uit de definitie van “schade” -“een meetbare ongunstige verandering aan een natuurlijke rijkdom of een meetbare aantasting van een ecosysteemfunctie, *die direct of indirect optreedt*”- afleiden dat geen rechtstreeks causaal verband vereist is tussen de schade en de schadeverwekkende gebeurtenis. Het dient ook duidelijk te zijn dat het ambtshalve optreden van de bevoegde instantie niet leidt tot het doorbreken van het oorzakelijke verband (artikel 8, lid 5 Richtlijn Milieuschade). In zijn finale versie verwijst artikel 4, lid 5 van de richtlijn nu naar de mogelijkheid om een oorzakelijk verband te leggen in plaats van de onmogelijkheid om dat te doen. In zekere zin vormt art. 15.1.6., § 7 een nuance op art. 15.1.2.

HOOFDSTUK II

Preventieve acties

Artikel 15.2.1.

Dit artikel vindt zijn grondslag in artikel 5, lid 1 van de Richtlijn Milieuschade. De zinsstructuur

werd in overeenstemming gebracht met die van art. 15.3.1. Wanneer zich nog geen milieuschade heeft voorgedaan, maar een onmiddellijke dreiging (zie art. 15.1.1., 20°) bestaat dat dergelijke schade zal ontstaan, neemt de exploitant onverwijld de nodige preventieve maatregelen (zie art. 15.1.1., 21°). Op de exploitant rust aldus een zelfstandige, directe verplichting om onmiddellijk stappen te ondernemen teneinde dreigende milieuschade te voorkomen of tot een minimum te beperken. Uit de bewoordingen van artikel 5.1 Richtlijn Milieuschade (“*wanneer zich nog geen milieuschade heeft voorgedaan*”) blijkt dat het begrip preventieve maatregelen eng wordt geïnterpreteerd en enkel gericht is op preventie van schade en *niet* op preventie van schade-uitbreiding.

Artikel 15.2.2.

Deze bepaling komt overeen met artikel 5, lid 2 van de Richtlijn Milieuschade. De informatieplicht van de exploitanten wordt beperkt tot gevallen wanneer een onmiddellijke dreiging van milieuschade ondanks de door de exploitant genomen maatregelen niet verdwijnt. Deze verplichting bevat een specificatie wat termijn (“zo spoedig mogelijk”) en wat informatie (“alle relevante aspecten van de situatie”) betreft. De verplichting om de bevoegde instantie zo spoedig mogelijk te informeren over alle relevante aspecten van de situatie wordt in de titel milieuschade niet uitgebreid tot gevallen “wanneer zulks dienstig is”. Ten gevolge deze weglating is de zin enigszins anders geconstrueerd.

Artikel 15.2.3.

Dit artikel correspondeert met artikel 5, lid 3 van de Richtlijn Milieuschade. Deze bepaling is geschreven vanuit het standpunt van de exploitant en de op hem/haar rustende verplichtingen. De pendant van deze bepaling, de bevoegdheden van de bevoegde instantie, bevindt zich in art. 15.7.4. Het archaïsche “te allen tijde” is doorheen heel de tekst van de titel milieuschade vervangen door “op elk moment”.

HOOFDSTUK III

Herstelacties

Conform de Engelse (“remedial action”) en Franse (“action de réparation”) taalversie, luidt de titel van hoofdstuk III “herstelacties” en niet “herstelmaatregelen”. De “herstelmaatregelen” maken immers

deel uit van de “herstelacties”, die ook een informatieplicht en een plicht tot het nemen van inperkingsmaatregelen omvatten.

AFDELING I

Basisverplichtingen

Artikel 15.3.1

Deze bepaling zet artikel 6, lid 1 van de Richtlijn Milieuschade om. Wanneer milieuschade zich heeft voorgedaan, rusten op de exploitant drie basisverplichtingen.

In de eerste plaats staat de exploitant onder de directe en zelfstandige verplichting onverwijld de bevoegde instantie in kennis te stellen van alle relevante aspecten van de situatie.

In de tweede plaats treft de exploitant elke inperkingsmaatregel (gedefinieerd in art. 15.1.1., 22°). Artikel 15.3.1. vindt toepassing van zodra zich (zelfs geringe) milieuschade heeft voorgedaan, situatie waarin de exploitant vooreerst inperkingsmaatregelen moet ondernemen om verdere milieuschade of negatieve effecten op de menselijke gezondheid of aantasting van functies te voorkomen. Het zijn eigenlijk maatregelen die, gelet op hun hoogdringend karakter en preventief effect, veeleer aanleunen bij de preventieve maatregelen, met dat verschil dat zij schade-*uitbreiding* moeten voorkomen.

Ten derde is de exploitant gehouden in overeenstemming met de artikelen 15.3.3. tot en met 15.3.11. (grosso modo de omzetting van Bijlage II van de Richtlijn Milieuschade) de nodige herstelmaatregelen te treffen.

Artikel 15.3.2

Artikel 15.3.2. correspondeert met artikel 6, lid 2 van de Richtlijn Milieuschade. Deze bepaling is geschreven vanuit het standpunt van de exploitant en de op hem/haar rustende verplichtingen. De pendant van deze bepaling, de bevoegdheden van de bevoegde instantie, bevindt zich in art. 15.8.6.

AFDELING II

Keuze en vaststelling van herstelmaatregelen

Artikel 15.3.3

Deze bepaling stemt overeen met artikel 7, lid 1 van de Richtlijn Milieuschade. De exploitant of desgevallend de exploitanten stellen in overeenstemming met de artikelen 15.3.4. tot en met 15.3.11. de potentiële herstelmaatregelen voor. Deze potentiële herstelmaatregelen worden aan de bevoegde instantie ter goedkeuring voorgelegd (zie verder art. 15.8.8.), tenzij in de situatie waar de bevoegde instantie krachtens art. 15.8.6., 4° of art. 15.8.7. zelf maatregelen heeft genomen.

ONDERAFDELING I

Herstel van schade aan natuurlijke habitats, beschermde soorten en water

Artikel 15.3.4.

Art. 15.3.4. combineert de subtitel “vaststelling van primaire herstelmaatregelen” met punt 1.2.1. van bijlage II van de Richtlijn Milieuschade. Met andere woorden worden bij het vaststellen van de primaire herstelmaatregelen verschillende opties overwogen om de natuurlijke rijkdommen of ecosysteemfuncties of op directe en versnelde wijze of door natuurlijke regeneratie weer in hun referentietoestand te brengen. Deze bepaling dient samen gelezen te worden met art. 15.3.8.

Artikel 15.3.5.

Art. 15.3.5. gaat terug op eerste zin van punt 1.2.2. van bijlage II van de Richtlijn Milieuschade. Bij het bepalen van de schaal van de complementaire en compenserende herstelmaatregelen wordt eerst een aanpak overwogen die berust op de equivalentie van de rijkdommen of functies. In een dergelijke aanpak worden in de eerste plaats maatregelen overwogen die leiden tot natuurlijke rijkdommen of ecosysteemfuncties van dezelfde soort, kwantiteit en kwaliteit als die welke zijn aangetast.

Indien dit niet mogelijk is, wordt in alternatieve natuurlijke rijkdommen en/of ecosysteemfuncties voorzien. Een verminderde kwaliteit kan bijvoorbeeld worden gecompenseerd door meer herstelmaatregelen.

Artikel 15.3.6.

Deze bepaling gaat terug op de eerste alinea van punt 1.2.3. van bijlage II van de Richtlijn Milieuschade. Wanneer deze eerste aanpak overeenkomstig art. 15.3.5. op basis van de equivalentie van de natuurlijke rijkdommen of functies niet mogelijk blijkt, worden alternatieve waardebeoordelingsstechnieken gebruikt. Als een waardebeoordeling van de verloren gegane rijkdommen of functies mogelijk is, maar een waardebeoordeling van de vervangende natuurlijke rijkdommen niet haalbaar is binnen een redelijke termijn en tegen redelijke kosten, kan de bevoegde instantie kiezen voor herstelmaatregelen waarvan de kosten overeenstemmen met de geraamde geldelijke waarde van de verloren gegane natuurlijke rijkdommen of ecosysteemfuncties. Op grond van art. 15.3.6. krijgt de Vlaamse Regering een algemene bevoegdheid om nadere regels vast te stellen in verband met het gebruik van waardebeoordelingsstechnieken. Via uitvoeringsbesluit kan *onder meer* de methode van geldelijke waardebeoordeling worden opgelegd om de omvang van de vereiste complementaire en compenserende herstelmaatregelen vast te leggen. Zoals uit definities art. 15.1.1., 27° en 28° is af te leiden moeten deze complementaire en compenserende herstelmaatregelen zodanig opgezet zijn dat de extra natuurlijke rijkdommen of ecosysteemfuncties beantwoorden aan de tijdspreferenties en het tijdschema van de herstelmaatregelen. Zo moet, wanneer alle andere factoren gelijk blijven, de omvang van de compenserende herstelmaatregelen toenemen naargelang het langer duurt voordat de referentietoestand is hersteld.

Artikel 15.3.7.

In een volgende fase moet uit de verschillende ontwikkelde herstelopties een keuze worden gemaakt. Art. 15.3.7. combineert titel 1.3. (keuze van de herstelopties) met punt 1.3.1. van bijlage II van de Richtlijn Milieuschade. Deze redelijke herstelopties moeten worden beoordeeld, steeds gebruik makend van de best beschikbare technieken (indien die zijn bepaald), op basis van negen criteria. Hoewel niet alle criteria in alle schadegevallen relevant zullen zijn, bestaat er geen rangorde tussen de verschillende

criteria en mag geen enkel criterium worden uitgesloten. Wel kunnen de criteria conceptueel herleid worden tot drie basiscriteria: de kans op succes, de kost en het effect van de hersteloptie op de menselijke gezondheid

Artikel 15.3.8.

Deze bepaling vindt zijn oorsprong in punt 1.3.2. van bijlage II van de Richtlijn Milieuschade. Bij de evaluatie van de verschillende herstelopties kan voor primaire herstelmaatregelen worden gekozen die het aangetaste water en de beschermde soorten en natuurlijke habitats niet volledig terugbrengen tot hun referentietoestand of die referentietoestand minder snel herstellen. Een dergelijke beslissing mag uitsluitend worden genomen, wanneer de natuurlijke rijkdommen of ecosysteemfuncties die het voorwerp zijn van deze beslissing, worden gecompenseerd door de complementaire en compenserende maatregelen te versterken en zo een soortgelijk niveau van natuurlijke rijkdommen of ecosysteemfuncties te scheppen als oorspronkelijk bestond. Dit is bijvoorbeeld het geval, indien elders met minder kosten in equivalente natuurlijke rijkdommen (en/of) ecosysteemfuncties kan worden voorzien. Deze bijkomende herstelmaatregelen worden vastgesteld in overeenstemming met art. 15.3.5. (equivalentieaanpak).

Artikel 15.3.9.

Dit artikel vindt zijn oorsprong in punt 1.3.3. van bijlage II van de Richtlijn Milieuschade. Deze bepaling vormt een uiting van het evenredigheidsbeginsel. Niettegenstaande de voorschriften van art. 15.3.8. kan de bevoegde instantie overeenkomstig art. 15.8.10. (prioritering van schadegevallen) besluiten dat er geen bijkomende herstelmaatregelen worden genomen als aan twee cumulatieve voorwaarden is voldaan:

- 1° de reeds genomen herstelmaatregelen waarborgen dat er geen aanmerkelijk gevaar meer is voor negatieve effecten op de menselijke gezondheid, de water of beschermde soorten en natuurlijke habitats, en
- 2° de kosten van de te nemen herstelmaatregelen om de referentietoestand of een gelijkwaardig niveau te bereiken, buiten proportie zouden zijn met de milieuvoordelen die daarmee zouden worden verkregen.

Artikel 15.3.10.

Deze bepaling komt overeen met de laatste zin van bijlage II, punt 1 van de Richtlijn Milieuschade. Herstel van schade aan water, beschermde soorten en natuurlijke habitats houdt ook en *minstens* in dat elk aanmerkelijk risico dat de menselijke gezondheid negatieve effecten ondervindt, wordt weggenomen.

ONDERAFDELING II

Herstel van bodemschade

Artikel 15.3.11.

Deze bepaling voorziet in een doorverwijzing naar het Bodemdecreet wat het herstel van bodemschade betreft. Deze bepaling garandeert dat de nodige maatregelen worden getroffen om ervoor te zorgen dat de betrokken verontreinigende stoffen worden verwijderd, gecontroleerd, ingeperkt of verminderd, zodat de verontreinigde bodem, rekening houdend met het huidige of ten tijde van de schade goedgekeurd toekomstige gebruik, niet langer een aanmerkelijk gevaar voor negatieve effecten op de menselijke gezondheid vormt. De aanwezigheid van dergelijke risico's wordt beoordeeld via risicobeoordelingsprocedures waarbij rekening wordt gehouden met de aard en de 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. Het Bodemdecreet komt in dit opzicht volledig tegemoet aan de verplichtingen van Bijlage II, punt 2 van de Richtlijn Milieuschade. Zie wat de relatie tussen het Milieuschade- en Bodemdecreet betreft ook de artikelen 15.5.2., 15.8.2. en 15.8.3.

HOOFDSTUK IV

Kosten van preventie en herstel

AFDELING I

Verplichting voor de exploitant

Artikel 15.4.1.

§1. Onverminderd een eventueel succesvol beroep op één van de verweermiddelen en de latere terug-

betaling van de gemaakte kosten, staat de exploitant onder een principiële verplichting de kosten te dragen van de overeenkomstig deze titel genomen preventieve maatregelen, inperkingsmaatregelen en herstelmaatregelen. Deze financiële verplichting is in beginsel ongelimiteerd, tenzij het een exploitant-scheepseigenaar betreft die gerechtigd is zijn aansprakelijkheid te beperken overeenkomstig de nationale bepalingen ter uitvoering van het Verdrag inzake de beperking van aansprakelijkheid voor maritieme vorderingen (LLMC) van 1976 of overeenkomstig het Verdrag van Straatsburg inzake de beperking van aansprakelijkheid in de binnenvaart (CLNI van 1988)¹³⁴ (artikel 4, lid 3 van de Richtlijn Milieuschade waarvan de omzetting tot de bevoegdheid van de federale overheid behoort). Deze fundamentele bepaling zet artikel 8, lid 1 van de Richtlijn Milieuschade om.

§2. Deze paragraaf zet artikel 8, lid 5 van de Richtlijn Milieuschade om. De maatregelen die ambtshalve door de bevoegde instantie op grond van art. 15.8.4, 4°, art. 15.8.5., art. 15.8.6., 4° of art. 15.8.7. worden genomen, laten de financiële verplichting voor de betrokken exploitant tot het dragen van de kosten van de maatregelen onverlet.

Deze paragraaf stelt de toepassing van de theorie van het doorbreken van het causaal verband door de tussenkomst van een wettelijke verplichting uitdrukkelijk buiten werking.

Deze ambtshalve maatregelen van de bevoegde instantie laten ook de regels inzake staatssteun, vervat in de artikelen 87 en 88 van het Verdrag betreffende de Europese Gemeenschap, onverlet.

AFDELING II

Kostenverhaal in geval van meerdere partijen

Artikel 15.4.2.

Deze bepaling geeft invulling aan artikel 9 van de Richtlijn Milieuschade.

Daar waar het commissievoorstel de lidstaten de keuze liet tussen een hoofdelijke financiële aansprakelijkheid of het vaststellen op een correcte en redelijke basis van het aandeel van de kosten dat door iedere

¹³⁴ Toekomstige wijzigingen van deze verdragen inbegrepen.

exploitant moet worden gedragen, laat de richtlijn de verdeling van de financiële verantwoordelijkheid bij schade die door meer dan een partij wordt veroorzaakt, volledig aan het nationale recht over. Artikel 9 van de Richtlijn Milieuschade vereist wel dat over de kwestie een keuze wordt gemaakt.

De titel milieuschade opteert, net zoals de meeste wetgevingsinitiatieven in andere lidstaten, voor een hoofdelijke financiële verantwoordelijkheid. Deze bepaling beantwoordt aan het gemeen recht (Burgerlijk Wetboek, Productaansprakelijkheid, Bodemdecreet, enz). Ook de internationale conventies inzake aansprakelijkheid voor de gevolgen van milieuverontreiniging kennen een “joint and several liability”. Het is aan de bevoegde instantie om met een voldoende graad van waarschijnlijkheid aannemelijk te maken dat *één en dezelfde* schade door de handelingen of nalatigheid van meerdere exploitanten werd veroorzaakt. In een dergelijk geval is de handeling of nalatigheid van de exploitant een noodzakelijke voorwaarde die de aansprakelijkheid meebrengt voor de gehele schade.

Exploitanten die kunnen aantonen in welke mate de schade het gevolg is van hun activiteiten, zijn alleen verplicht de kosten te dragen die samenhangen met dat deel van de schade. Wanneer de verschillende handelingen of nalatigheden daarentegen oorzaak zijn onderscheiden delen van schade, zijn zij per definitie niet de oorzaak van eenzelfde schade en er is geen sprake van hoofdelijkheid maar gelden de regels van causaliteit en is er sprake van gedeelde aansprakelijkheid. Deze bepaling belet de aansprakelijke niet op zijn beurt regres uit te oefenen op de andere hoofdelijk aansprakelijke partijen in de mate waarin de verschillende handelingen of nalatigheden waarvoor zij aansprakelijk zijn hebben bijgedragen tot het veroorzaken van de schade.¹³⁵

¹³⁵ Artikel 11, lid 3 van het voorstel voor een richtlijn bepaalde: “Deze richtlijn laat eventuele bepalingen van nationaal recht inzake regres onverlet.” Zie ook artikel 17, §3 Bodemdecreet: “De bepalingen van dit decreet doen geen afbreuk aan de mogelijkheden voor de aansprakelijke om op basis van een andere rechtsgrond regres uit te oefenen.”

HOOFDSTUK V

Verweermiddelen

AFDELING I

Algemene bepalingen

Artikel 15.5.1.

Deze bepaling is gebaseerd op de laatste alinea van artikel 8, lid 3 Richtlijn Milieuschade. In het geval van een derdeveroorzaker (zie art. 15.5.3.) of een dwingend overheidsbevel (zie art. 15.5.4.) zijn de lidstaten er immers toe gehouden de passende maatregelen vast te stellen om de exploitant in staat te stellen de gemaakte kosten terugbetaald te krijgen. Art. 15.5.1. breidt deze passende maatregelen uit tot situaties waar de exploitant een beroep kan doen op het vergunningenverweer of het verweer voor het naleven van de stand van de techniek.

Deze bepaling maakt een einde aan de (schijnbare) tegenstelling tussen artikel 5, lid 1 (‘De exploitant neemt onverwijld de nodige preventieve maatregelen...’) en artikel 6, lid 1 (‘de exploitant stelt onverwijld de bevoegde instantie in kennis van alle relevante aspecten en treft elke inperkingsmaatregel en de nodige herstelmaatregelen’) Richtlijn Milieuschade enerzijds en artikel 8, lid 3 (‘Een exploitant is niet verplicht de kosten te dragen van de preventieve maatregelen en herstelmaatregelen...’) en artikel 8, lid 4 (‘...dat de exploitant niet de kosten hoeft te dragen van de herstelmaatregelen...’) van de Richtlijn Milieuschade anderzijds. Hierdoor was niet duidelijk of de exploitant de maatregelen moest nemen in omstandigheden waar hij meent niet verplicht te zijn de kosten te dragen. De Richtlijn Milieuschade vermeldt in artikel 5, lid 4 en artikel 6, lid 3 overigens uitdrukkelijk de mogelijkheid waarin de exploitant ‘op grond van deze richtlijn niet verplicht is de kosten te dragen’. Op die manier zouden exploitanten kunnen oordelen een beroep op de procedures van de verweermiddelen te kiezen boven zelf de nodige maatregelen te nemen en zodoende de bevoegde instantie de maatregelen te laten nemen. In gevallen die in aanmerking komen voor het vergunningen- of stand van de techniek- verweer bestond bovendien het risico dat, een exploitant die maatregelen nam waarvan hij niet verplicht was de kosten te dragen,

zonder ‘passende maatregelen’ deze kosten nooit terugbetaald zou krijgen.

Art. 15.5.1. heeft tot doel de exploitant die beroep kan doen op één van de vier verweermiddelen in staat te stellen de gemaakte kosten terugbetaald te krijgen. Zo wordt, in overeenstemming met het beginsel dat de vervuiler (en niet gemeenschap) betaalt, de exploitant in kwestie niet vrijgesteld van zijn administratieve plichten tot preventieve actie en herstelactie, maar kan de exploitant onder bepaalde voorwaarden achteraf de kosten van de (ten onrechte) gemaakte maatregelen daadwerkelijk terugbetaald krijgen.

Artikel 15.5.2.

Deze bepaling ligt in de lijn van art. 15.1.1.,^{16°} en art. 15.3.11. en verklaart het hoofdstuk verweermiddelen niet van toepassing op (de kosten van) bodemschade. De reden hierachter is dat het Bodemdecreet¹³⁶ voorziet in het statuut van het onschuldig bezit met een eigen stel voorwaarden.

AFDELING II

Derdeveroorzaker en dwingend overheidsbevel

Arikel 15.5.3.

Deze bepaling komt overeen met artikel 8, lid 3, a) van de Richtlijn Milieuschade. Op basis van deze bepaling kan de exploitant in staat gesteld worden de gemaakte kosten te verhalen wanneer later zou blijken dat de schade door een derde veroorzaakt is. Dit verweermiddel betreft zowel situaties van milieuschade als een onmiddellijke dreiging van milieuschade. Het kan betrekking hebben op de kosten van preventieve maatregelen, inperkingsmaatregelen of herstelmaatregelen. Als voorwaarde geldt dat hij kan bewijzen dat de milieuschade of de onmiddellijke dreiging van milieuschade is veroorzaakt door een derde (een vandaal, een terrorist, een derde-exploi-

tant¹³⁷), ondanks het feit dat er passende veiligheidsmaatregelen waren getroffen.

Art. 15.5.4.

Deze bepaling komt overeen met artikel 8, lid 3, b) van de Richtlijn Milieuschade. Dit verweermiddel betreft situaties van (onmiddellijk dreigende) milieuschade waarbij de exploitant kan bewijzen dat die het gevolg is van de opvolging van een dwingende opdracht of instructie van een overheidsinstantie. Dit verweermiddel tegen de verplichting om de kosten te dragen geldt niet wanneer het een opdracht of instructie betreft naar aanleiding van een emissie of een gebeurtenis ten gevolge van de activiteiten van de exploitant zelf.

AFDELING III

Vergunning

Artikel 15.5.5.

Deze bepaling maakt gebruik van de mogelijkheid geboden door artikel 8, lid 4, a) van de Richtlijn Milieuschade. Het vergunningenverweer of de ‘permit defence’ is beperkt tot de kosten van herstelmaatregelen. Het vergunningenverweer kan niet worden ingeroepen tot terugvordering van de kosten van preventieve maatregelen of inperkingsmaatregelen. Om die reden is het opnemen van het vergunningenverweer verenigbaar met artikel 22, lid 2 van het Milieuvergunningsdecreet.¹³⁸ Het vergunningenverweer doet ook geenszins afbreuk aan de rechten van derden.¹³⁹ Pas wanneer de exploitant erin slaagt

¹³⁷ In tegenstelling tot artikel 9, lid 3 van het commissievoorstel is niet langer vereist dat de milieuschade of de onmiddellijke dreiging van milieuschade het gevolg is van handeling die door een derde werd verricht met de bedoeling schade te veroorzaken.

¹³⁸ “Ongeacht de verleende vergunning moet hij steeds de nodige maatregelen treffen om schade, hinder en zware ongevallen te voorkomen en, om bij ongeval, de gevolgen ervan voor de mens en het leefmilieu zo beperkt mogelijk te houden. “ Deze bepaling handelt enkel over preventieve maatregelen bij onmiddellijke dreiging en haalbare maatregelen gericht op schadeuitbreiding. In dezelfde zin vereist artikel 43, § 2 van het VLAREM I dat “Ongeacht de verleende vergunning de exploitant steeds de nodige maatregelen moet treffen om schade en hinder te voorkomen.” Een miskenning van deze bepalingen zal weliswaar een beroep op het vergunningenverweer bemoeilijken.

¹³⁹ Zie artikel 8 Milieuvergunningsdecreet.

¹³⁶ Zie in deze context artikel 5, §6 Bodemsaneringsdecreet: “De Vlaamse regering kan de modaliteiten bepalen op grond waarvan de benadeelde en onschuldige gebruiker bijstand kan worden verleend.”

een dubbel bewijs te leveren, behoeft hij niet de kosten van de op grond van deze titel genomen herstelmaatregelen te dragen. Hij moet in de eerste plaats bewijzen dat hij niet in gebreke of nalatig is geweest. In de tweede plaats moet de exploitant bewijzen dat de milieuschade is veroorzaakt door een emissie of een gebeurtenis die uitdrukkelijk is toegestaan op grond van, én geheel in overeenstemming is met, de voorwaarden van een vergunning. Het begrip ‘vergunning’ moet ruim gelezen worden en omvat ook een toelating of een autorisatie. Die vergunning moet bovendien zijn verleend bij of krachtens de toepasselijke federale en gewestelijke bepalingen¹⁴⁰ en uitvoeringsbesluiten welke uitvoering geven aan de in Bijlage IV genoemde wettelijke maatregelen van de Gemeenschap, als toegepast op de datum van de emissie of de gebeurtenis. De emissie of gebeurtenis die de schade veroorzaakt moet met andere woorden krachtens het communautaire recht uitdrukkelijk zijn toegestaan.

AFDELING IV

Stand van de wetenschappelijke en technologische kennis

Artikel 15.5.6.

Dit verweermiddel kan pas op het niveau van een eventuele terugvordering van de kosten van herstelmaatregelen worden ingeroepen.

Deze bepaling maakt gebruik van de mogelijkheid geboden door artikel 8, lid 4, b) van de Richtlijn Milieuschade. Het eerste deel van deze bepaling komt overeen met het vergunningenverweer. De exploitant hoeft niet de kosten te dragen van de herstelmaatregelen die op grond van deze titel worden genomen indien hij bewijst dat hij niet in gebreke of nalatig is geweest. Voor het verkrijgen van de ‘state of the art defence’ dient de exploitant te bewijzen dat de milieuschade is veroorzaakt of door emissies of door activiteiten of door manieren waarop een product tijdens een activiteit wordt gebruikt die op grond van de stand van de wetenschappelijke en technologische

kennis op het ogenblik dat zij plaatsvonden, niet als schadelijk werden beschouwd.

Het ontslaat de exploitant geenszins van de verplichting om bij (een onmiddellijke dreiging van) milieuschade de nodige maatregelen te treffen. Bovendien is het verweermiddel beperkt tot (een deel van) de kosten van de herstelmaatregelen en kan het niet aangewend worden om zich te bevrijden van de kosten van preventieve maatregelen en de kosten van de inperkingsmaatregelen.

Op de exploitant rust een dubbele bewijslast: hij dient te bewijzen dat hij niet in gebreke of nalatig is geweest en dat hij handelde overeenkomstig de stand van de wetenschappelijke en technologische kennis. Dit laatste is de objectieve stand van de wetenschappelijke en technisch kennis waarvan de exploitant wordt geacht op de hoogte te zijn. Het heeft geen betrekking op de praktijken en op de gebruikelijke veiligheidsvoorschriften in de industriële sector waarin de exploitant actief is, maar op de stand van de wetenschappelijke en technische kennis zonder meer, daaronder begrepen het meest geavanceerde niveau op het tijdstip waarop de betrokken schade werd veroorzaakt.¹⁴¹ Er weze ook opgemerkt dat het naleven van de Best Beschikbare Technieken niet volstaat om vrijgesteld te zijn van burgerrechtelijke aansprakelijkheid.

De meeste andere lidstaten /deelstaten geven aan de “state of the art defence” in hun implementatiewetgeving op te nemen.¹⁴²

HOOFDSTUK VI

Verzoeken om maatregelen

Artikel 15.6.1.

Deze bepaling zet artikel 12, lid 1 van de Richtlijn Milieuschade om. Deze bepaling maakt ook gebruik van de mogelijkheid om het verzoek om maatregelen niet toe te passen op gevallen van onmiddellijke dreiging van schade (artikel 12, lid 5 Richtlijn Milieuschade). Drie categorieën van personen die

¹⁴⁰ Deze vormen de “toepasselijke nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen” in de zin van de Richtlijn Milieuschade.

¹⁴¹ H.v.J. van 29 mei 1997, Commissie t. Verenigd Koninkrijk, C-300/95.

¹⁴² Zie bijvoorbeeld article D. 133 avant projet de décret wal-lon, article L. 162-26 avant-projet de loi française, artikel 17.16 van de Nederlandse Wet Milieubeheer.

kennis hebben van milieuschade kunnen op basis van deze bepaling bij de bevoegde instantie opmerkingen indienen. Zij kunnen eveneens de bevoegde instantie verzoeken maatregelen te treffen krachtens deze titel. Het gaat in de eerste plaats om natuurlijke personen en rechtspersonen die milieuschade lijden of dreigen te lijden.¹⁴³ Daarnaast kunnen natuurlijke personen en rechtspersonen die een belang hebben bij de besluitvorming inzake milieuschade opmerkingen indienen en om maatregelen verzoeken. Dit is het belang in de zin van artikel 19 van de R.v.ST-Wet of artikel 2 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof. Het Belgisch bestuursrecht vereist voor een optreden in rechte niet dat “een inbreuk op een recht” wordt aangetoond. Ten derde kunnen rechtspersonen in de zin van artikel 2 van de wet van 12 januari 1993 betreffende een vorderingsrecht inzake bescherming van het leefmilieu zich op art. 15.6.1. beroepen.¹⁴⁴ Dit zijn de niet-gouvernementele organisaties die de milieubescherming bevorderen. De ‘voorwaarden van de nationale wetgeving’ zijn: een vereniging zonder rechtspersoonlijkheid zijn die de voorschriften van de V.Z.W.-Wet naleeft die de bescherming van het leefmilieu tot doel heeft en in zijn statuten het grondgebied omschreven heeft tot waar zijn bedrijvigheid zich uitstrekt. Deze rechtspersoon moet op de dag van het instellen van het verzoek ten minste drie jaar rechtspersoonlijkheid hebben en kunnen bewijzen dat er een werkelijke bedrijvigheid is die overeenstemt met zijn statutair doel.

Artikel 15.6.2.

Deze bepaling stemt letterlijk overeen met artikel 12, lid 2 van de Richtlijn Milieuschade. Het verzoek om maatregelen moet in alle gevallen vergezeld gaan van ondersteunende informatie.

¹⁴³ Dit zijn personen die beschikken over een persoonlijk belang in de zin van artikel 17 van het Gerechtelijk Wetboek. Dit belang bestaat uit het persoonlijk voordeel dat kan gehaald worden uit het doen eerbiedigen van het subjectieve recht waarop de natuurlijke persoon of de rechtspersoon zich beroept, eventueel op het uitvoeren ervan. Schade lijden in milieuaangelegenheden kan worden omschreven als de stoornis in het genot van de middelen tot behoeftenbevrediging waarover men beschikt.

¹⁴⁴ In die zin stemt deze bepaling overeen met art. 16.4.8., §1 DABM.

Artikel 15.6.3.

Deze bepaling vindt zijn oorsprong in artikel 12, lid 4 van de Richtlijn Milieuschade. Deze bepaling is gericht aan de personen vermeld in art. 15.6.1. Art. 15.8.15. vormt de voor de bevoegde instantie overeenstemmende bepaling. Bij gebreke aan toepasselijke bepalingen in het nationale recht gebeurt deze gemotiveerde kennisgeving zo spoedig mogelijk.

HOOFDSTUK VII

Beroep

Artikel 15.7.1.

Deze bepaling geeft uitvoering aan artikel 13, lid 1 van de Richtlijn Milieuschade. De personen als vermeld in art. 15.6.1. kunnen tegen het besluit, het handelen of het verzuim van de bevoegde instantie een beroep indienen bij de Minister bevoegd voor leefmilieu. Dit beroep staat ook uitdrukkelijk open voor exploitanten ten aanzien van wie de bevoegde instantie preventieve acties nam in de zin van art. 15.2.3. of herstelacties in de zin van art. 15.3.2. nam.

Binnen een termijn van zestig dagen na ontvangst van het beroep doet de Minister hierover uitspraak. De Minister toetst deze beslissing aan de procedurele en materieelrechtelijke voorschriften. Deze bepaling waarborgt uniformiteit met art. 16.4.18., §4. van de titel Milieuhandhaving. Het beroep bij de Minister werkt niet schorsend.

HOOFDSTUK VIII

Bevoegde instantie

AFDELING I

Aanduiding

Artikel 15.8.1

Deze bepaling geeft uitvoering aan artikel 11, lid 1 van de Richtlijn Milieuschade. De Richtlijn Milieuschade vraagt de lidstaten “...een bevoegde instantie of bevoegde instanties aan te wijzen die verantwoordelijk is /zijn voor de uitvoering van de taken waarin

de richtlijn voorziet” (artikel 11, lid 1) en te zorgen voor een doeltreffende uitvoering van deze richtlijn (overweging 24). Binnen het beleidsdomein Leefmilieu, Natuur en Energie duidt de Vlaamse Regering één bevoegde instantie aan die verantwoordelijk is voor de uitvoering van de onderscheiden taken waarin de artikelen 15.8.2. tot en met 15.8.16 voorzien. Overeenkomstig artikel 11, lid 3 van de Richtlijn Milieuschade, kan deze bevoegde instantie een of meer van deze taken opdragen of delegeren aan een of meer agentschappen binnen het beleidsdomein leefmilieu, natuur en energie. De Vlaamse Regering moet nadere uitvoeringsregels terzake bepalen.

Er wordt overwogen om de bevoegde instantie samen te stellen uit vertegenwoordigers van het Departement LNE, die het voorzitterschap en secretariaat levert, het Agentschap voor Natuur en Bos (ANB), de Vlaamse Milieumaatschappij (VMM) en de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (OVAM). Het spreekt voor zich dat wat betreft specifieke taken met betrekking tot welbepaalde vormen van milieuschade die momenteel reeds door de agentschappen worden verricht, er weinig aan de huidige situatie zal veranderen. Daar waar het gaat om nieuwe taken met betrekking tot gemengde vormen van milieuschade zou deze bevoegde instantie het aanspreekpunt voor de burger en andere overheden vormen en de coördinatie waarnemen, al kunnen bepaalde van deze taken aan de agentschappen worden opgedragen of gedelegeerd.

AFDELING II

Taken

De zowel discretionaire als gebonden bevoegdheden van de bevoegde instantie bevinden zich in verschillende bepalingen van de richtlijn. Ze situeren zich op het vlak van

- (a) preventieve acties;
- (b) herstelacties en het bepalen van de nodige herstelmaatregelen in samenwerking met de betrokken exploitant;
- (c) het (al dan niet) (terug)verhalen van de kosten;
- (d) het behandelen van de verzoeken om maatregelen van burgers en milieuverenigingen; en
- (e) de samenwerking met de andere gewesten, de federale overheid, andere lidstaten en de Europese Commissie.

ONDERAFDELING I

Algemene taken

Artikel 15.8.2.

Deze bepaling vindt zijn oorsprong in artikel 11, lid 2 Richtlijn Milieuschade. De bevoegdheid om de aard, de omvang en de ernst van de schade te beoordelen, berust bij de bevoegde instantie. Aangezien deze taak een bijzondere deskundigheid vereist, moet zij door een administratieve instantie worden uitgevoerd.

Het vaststellen van bodemschade geschiedt overeenkomstig de relevante bepalingen van het Bodemdecreet.

Wat de vaststelling van bodemschade betreft, voorziet het Bodemdecreet op een vrij gedetailleerde wijze in procedure tot het uitvoeren van een oriënterend bodemonderzoek en beschrijvend bodemonderzoek (artikelen 28 tot en met 48).

Een oriënterend bodemonderzoek heeft tot doel uit te maken of er duidelijke aanwijzingen zijn voor de aanwezigheid van bodemverontreiniging. Het wordt uitgevoerd onder leiding van een bodemsaneringsdeskundige conform de standaardprocedure.

Een beschrijvend bodemonderzoek wordt uitgevoerd om de ernst van de bodemverontreiniging vast te stellen. Het beoogt een beschrijving te geven van de soort, de aard, de hoeveelheid, de concentratie, de oorsprong en de omvang van de verontreinigende stoffen of organismen, de mogelijkheid op verspreiding ervan en het gevaar op blootstelling eraan van mensen, planten en dieren en van het grond- en oppervlaktewater.

In een beschrijvend bodemonderzoek kunnen ook gegevens worden opgenomen met betrekking tot de inschatting van het gevaar op blootstelling aan de bodemverontreiniging van mensen, planten en dieren en van het grond- en oppervlaktewater bij een potentieel andere bestemming.

De OVAM kan te allen tijde ambtshalve een oriënterend of beschrijvend bodemonderzoek uitvoeren (artikel 37 en 42 Bodemdecreet).

Artikel 15.8.3.

Deze bepaling vindt eveneens zijn oorsprong in artikel 11, lid 2 Richtlijn Milieuschade. Onverminderd de

eventuele toepassing van het Bodemdecreet, berust de bevoegdheid tot aanwijzing van de exploitant die de schade, of de onmiddellijke dreiging van schade, heeft veroorzaakt bij de bevoegde instantie. Deze taak veronderstelt een manier van optreden die niet altijd volledig verenigbaar is met de wijze waarop gerechtelijke instanties te werk gaan en komt daarom exclusief aan de bevoegde instantie toe.

Het aanwijzen van de persoon die gehouden is op eigen kosten de bodemschade te voorkomen en te herstellen geschiedt overeenkomstig de relevante bepalingen van het Bodemdecreet.

De verplichting om met betrekking tot de verontreinigde gronden een beschrijvend bodemonderzoek of bodemsanering uit te voeren, rust volgens artikel 11 Bodemdecreet op de volgende personen:

- 1° als op de grond waar de bodemverontreiniging tot stand kwam een inrichting gevestigd is die vergunings- of meldingsplichtig is krachtens het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning: de exploitant in de zin van voormeld decreet;
- 2° bij gebrek aan een exploitant, of als de exploitant werd vrijgesteld van de verplichting op grond van artikel 12, §1: de gebruiker van de grond waar de bodemverontreiniging tot stand kwam;
- 3° bij gebrek aan een exploitant en gebruiker, of als de exploitant en gebruiker werden vrijgesteld van de verplichting op grond van artikel 12, §1: de eigenaar van de grond waar de bodemverontreiniging tot stand kwam.

ONDERAFDELING II

Preventieve acties

Artikel 15.8.4.

Deze bepaling zet artikel 5, lid 3 van de Richtlijn Milieuschade om. Zij verschaft de bevoegde instantie een juridische basis om op elke moment de exploitant te verplichten informatie te verstrekken, hem te verplichten de nodige preventieve maatregelen te nemen en hierbij desgevallend instructies te geven. Los van de toepassing van art. 15.8.5., laat art. 15.8.4., 4° toe

dat de bevoegde instantie *op elk moment*¹⁴⁵ de nodige preventieve maatregelen kan treffen. Op grond van de Richtlijn Milieuschade belet niets de bevoegde instantie onmiddellijk ambtshalve deze preventieve maatregelen te treffen zonder een instructie daartoe te richten aan de exploitant, m.a.w. zonder eerst de exploitant in de gelegenheid te stellen om aan zijn verplichtingen te voldoen. In de praktijk moet echter rekening worden gehouden met de beginselen van behoorlijk bestuur. Art. 15.2.3. vormt de corresponderende bepaling ten aanzien van de exploitant.

Artikel 15.8.5.

Deze bepaling komt overeen met artikel 5, lid 4 van de Richtlijn Milieuschade. De bevoegde instantie is verplicht van de exploitant, indien deze kan worden geïdentificeerd, te eisen dat de nodige preventieve maatregelen worden genomen. Deze bepaling is subsidiair ten aanzien van de zelfstandige en directe verplichting van de exploitant om onverwijld de nodige preventieve maatregelen te treffen (art. 15.2.1). Als de exploitant de verplichtingen van artikel 15.2.3., 2° (de nodige preventieve maatregelen te nemen) en 3° (instructies op te volgen) niet nakomt of niet kan worden geïdentificeerd, kan¹⁴⁶ de bevoegde instantie zelf de nodige preventieve maatregelen nemen. Deze tweede zin bevestigt art. 15.8.4., 4°.

ONDERAFDELING III

Herstelacties

Artikel 15.8.6.

Deze bepaling zet artikel 6, lid 2 van de Richtlijn Milieuschade om. Zij verschaft de bevoegde instantie een juridische basis om op elke moment de exploitant

¹⁴⁵ En niet enkel wanneer de exploitant zijn verplichtingen niet nakomt, niet kan worden geïdentificeerd of niet verplicht is uit hoofde van deze titel de kosten te dragen.

¹⁴⁶ In tegenstelling tot artikel 4, lid 4 van het oorspronkelijke commissievoorstel dat bepaalde dat: “Indien een exploitant de verplichtingen waarin de leden 1 en 2 voorzien, niet naleeft, de bevoegde instantie de nodige preventieve maatregelen neemt.”

te verplichten aanvullende informatie te verstrekken. Hierbij wordt ook rekening gehouden met artikel 11, lid 2, tweede zin, van de Richtlijn Milieuschade. Met het oog op het bepalen van de herstelmaatregelen welke overeenkomstig de artikelen 15.3.3. tot en met 15.3.11. moeten worden genomen, is de bevoegde instantie gemachtigd van de betrokken exploitant te verlangen dat hij zelf een beoordeling maakt en alle nodige informatie en gegevens verstrekt. Verder laten art. 15.8.6., 2° en 3° de bevoegde instantie toe om op elk moment de exploitant te verplichten de nodige inperkingsmaatregelen en herstelmaatregelen te nemen en hem hierbij desgevallend instructies te geven die hij bij het nemen hiervan moet naleven.

Los van de toepassing van art. 15.8.7., laat art. 15.8.6., 4° toe dat de bevoegde instantie *op elk moment*¹⁴⁷ de nodige inperkingsmaatregelen en herstelmaatregelen kan nemen.

Artikel 15.8.7

Deze bepaling komt overeen met artikel 6, lid 3 van de Richtlijn Milieuschade. De bevoegde instantie is verplicht van de exploitant, indien deze kan worden geïdentificeerd, te eisen dat de inperkingsmaatregelen én de herstelmaatregelen worden genomen. Deze bepaling werkt aanvullend ten aanzien van de zelfstandige en directe verplichtingen van de exploitant in art. 15.3.1. Als de exploitant de verplichtingen van art. 15.3.1. of art. 15.3.2., 2° of 3° niet nakomt, of niet kan worden geïdentificeerd, kan¹⁴⁸ de bevoegde instantie zelf deze maatregelen nemen. Deze tweede zin bevestigt art. 15.8.6., 4°. Het spreekt voor zich dat, in overeenstemming met het vervuiler betaalt beginsel, deze ambtshalve herstelmaatregelen ‘als laatste redmiddel’ worden genomen.

¹⁴⁷ En niet enkel wanneer de exploitant zijn verplichtingen niet nakomt, niet kan worden geïdentificeerd of niet verplicht is uit hoofde van deze titel de kosten te dragen. Artikel 7, lid 1 van de Richtlijn Milieuschade bevestigt overigens de mogelijkheid dat de bevoegde instantie de herstelmaatregelen vaststelt zonder de exploitant.

¹⁴⁸ In tegenstelling tot artikel 5, lid 2 van het oorspronkelijke commissievoorstel dat bepaalde dat: “Indien de exploitant geen gehoor geeft aan een verzoek dat uit hoofde van lid 1 aan hem wordt gericht, de bevoegde instantie de nodige herstelmaatregelen neemt.”

ONDERAFDELING IV

Vaststelling van herstelmaatregelen

Artikel 15.8.8.

Deze bepaling vindt zijn oorsprong in artikel 11, lid 2 en artikel 7, lid 2 van de Richtlijn Milieuschade. Het komt exclusief aan de bevoegde toe om te bepalen welke herstelmaatregelen in overeenstemming met de artikelen 15.3.3. tot en met art. 15.3.11. van de Richtlijn Milieuschade, moeten worden genomen. Art. 15.3.3. bevestigt dat de herstelmaatregelen in elk geval door de bevoegde instantie moeten worden goedgekeurd.

Artikel 15.8.9.

Deze bepaling gaat terug op artikel 7, lid 2 Richtlijn Milieuschade. Indien mogelijk, werken bevoegde instantie en exploitant samen bij de uitvoering van de herstelmaatregelen. Deze verplichting tot samenwerking moet verder worden ingevuld in het kader van de uitvoering van de artikelen 15.8.11., art. 15.8.12. en 15.8.13.

Artikel 15.8.10.

Deze bepaling herneemt artikel 7, lid 3 van de Richtlijn Milieuschade. De bevoegde instantie moet deze afweging tot het stellen van prioriteiten maken vooraleer besloten kan worden dat geen verdere herstelmaatregelen hoeven te worden genomen (zie art. 15.3.10.).

Artikel 15.8.11.

Deze bepaling herneemt artikel 11, lid 4 van de Richtlijn Milieuschade. Deze bepaling beoogt een zeker rechtsbescherming van de belangen van de exploitant. De bevoegde instantie stelt de exploitant onverwijld in kennis van elk op grond van deze titel genomen besluit waarbij het treffen van maatregelen wordt opgelegd. Dit besluit vermeldt de precieze gronden waarop het is gebaseerd en de rechtsmiddelen met inbegrip van de termijnen waarover de exploitant krachtens de geldende wetgeving beschikt.

Artikel 15.8.12.

Deze bepaling stemt overeen met artikel 7, lid 4 van de Richtlijn Milieuschade. De bevoegde instantie nodigt de in artikel 15.6.1. vermelde personen, met inbegrip van de personen op wiens terrein de herstelmaatregelen en de inperkingsmaatregelen worden getroffen én de betrokken exploitant¹⁴⁹, uit om opmerkingen te maken. De bevoegde instantie houdt rekening met die opmerkingen (zie art. 15.8.14. en 15.8.15.).

Artikel 15.8.13.

Deze bepaling is geïnspireerd op artikel 54 en 69 van het Bodemdecreet. In deze gevallen geldt het besluit houdende maatregelen in de zin art. 15.8.11. als melding, milieuvergunning of stedenbouwkundige vergunning. De Vlaamse Regering bepaalt welke instanties terzake voorafgaandelijk advies moeten verlenen. In de praktijk zal de bevoegde instantie o.a. het advies inwinnen van de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar (GSA).

ONDERAFDELING V

Kostenverhaal

Artikel 15.8.14

Deze bepaling stemt overeen met artikel 8, lid 2, eerste alinea, van de Richtlijn Milieuschade. Onverminderd een eventuele toepassing van het hoofdstuk verweermiddelen en art. 15.4.5., is de bevoegde instantie verplicht de kosten, die zij in samenhang met het nemen van preventieve maatregelen, inperkingsmaatregelen en herstelmaatregelen op grond van deze titel heeft gemaakt, te verhalen op de exploitant die de schade of de onmiddellijke dreiging

van schade heeft veroorzaakt. Wanneer de preventie- of herstelmaatregelen door de bevoegde instantie, of namens die instantie door een derde partij, zijn genomen, moeten de kosten op de exploitant worden verhaald. Aldus beschikt de bevoegde instantie niet over een discretionaire bevoegdheid om de kosten al dan niet te verhalen op de exploitant. Deze bepaling geeft daadwerkelijk uitvoering aan het beginsel dat de vervuiler betaalt.

Arikel 15.8.15.

Deze bepaling vindt zijn oorsprong in de laatste regels van artikel 8, lid 2, eerste alinea, van de Richtlijn Milieuschade. Zij heeft tot doel een zinvol kostenverhaal door de bevoegde instantie mogelijk te maken. De Vlaamse Regering kan nadere regels vaststellen met betrekking tot de uitoefening van dit verhaalsrecht.

Artikel 15.8.16.

Deze bepaling komt overeen met de tweede alinea van artikel 8, lid 2 Richtlijn Milieuschade. Deze bepaling biedt de bevoegde instantie de mogelijkheid in de twee genoemde gevallen de kosten niet volledig te verhalen.

Artikel 15.8.17.

Deze bepaling gaat terug op artikel 10 van de Richtlijn Milieuschade en voert een vijfjarige verjaringstermijn in voor het verhalen van de kosten. Deze termijn loopt vanaf de datum waarop de maatregelen geheel zijn voltooid of, indien deze later valt, de datum waarop de veroorzakende exploitant is geïdentificeerd. Deze bepaling voert met andere woorden een “short stop” in, in aanvulling op de dertigjarige verjaringstermijn van art. 15.1.6., §4, derde streepje (de ‘long stop’).

Verschillend van de Richtlijn Milieuschade is het weglaten van de “derde die de milieuschade heeft veroorzaakt”. Er is geoordeeld dat deze derde of onder het begrip beroepsmatige ‘exploitant’ valt (zie art. 15.1.1., 17°-18°) of kan worden beschouwd als een derdeveroorzaker (vandal, terrorist...) in de zin van art. 15.5.3.

¹⁴⁹ Zie artikel 12, lid 3, tweede zin Richtlijn Milieuschade: “In dat geval biedt de bevoegde instantie de betrokken exploitant de gelegenheid zijn standpunt met betrekking tot het verzoek om maatregelen en de bijhorende opmerkingen kenbaar te maken.”

ONDERAFDELING VI

Behandeling van verzoeken om maatregelen

Artikel 15.8.18.

Deze bepaling zet artikel 12, lid 3 van de Richtlijn Milieuschade om. Wanneer het verzoek om maatregelen en de bijhorende opmerkingen en gegevens in de zin van art. 15.6.2. aannemelijk maken dat er milieuschade is, neemt de bevoegde instantie deze opmerkingen en dit verzoek om maatregelen in overweging. Artikel 15.8.12. is hierbij van overeenkomstige toepassing. In dergelijke gevallen biedt de bevoegde instantie de betrokken exploitant de gelegenheid zijn standpunt met betrekking tot het verzoek om maatregelen en de bijhorende opmerkingen kenbaar te maken.

Artikel 15.8.19.

Deze bepaling geeft uitvoering aan artikel 12, lid 4 Richtlijn Milieuschade voor wat betreft de bevoegde instantie. Art. 15.6.3. vormt de corresponderende bepaling voor de exploitant. De bevoegde instantie is ertoe gehouden de personen vermeld in art. 15.6.1. zo spoedig mogelijk gemotiveerd in kennis te stellen van haar beslissing over het al dan niet nemen van maatregelen. Tegen deze beslissing staat beroep open bij de Minister (zie art. 15.7.1.).

Artikel 15.8.20.

Deze bepaling gaat terug op artikel 11, lid 3. Met uitzondering van de taken die bij de bevoegde instantie berusten (beoordeling van de omvang, ernst en aard van de schade, aanduiding van de exploitant die de schade of de onmiddellijke dreiging heeft veroorzaakt en het bepalen van de omvang van de herstelmaatregelen), kan de Vlaamse Regering de gevallen bepalen waarin de bevoegde instantie de uitvoering van de noodzakelijke regelen aan derden kan delegeren of opdragen.

HOOFDSTUK VIII

Financiële zekerheden

Artikel 15.9.1

Deze bepaling is gebaseerd op artikel 14, lid 1 van de Richtlijn Milieuschade. Zij vraagt de Vlaamse Rege-

ring maatregelen te treffen om de geëigende economische en financiële actoren aan te moedigen financiële zekerheidsinstrumenten en –markten te ontwikkelen, met inbegrip van financiële mechanismen voor gevallen van insolventie, opdat de exploitanten gebruik kunnen maken van financiële garanties om hun verantwoordelijkheden krachtens deze titel na te komen. In het Vlaamse Gewest werd op regelmatige overleg met de banken en de verzekeraars i.v.m. de haalbaarheid en de opportuniteit van dergelijke instrumenten van financiële zekerheid voor de kosten van milieuschade. De Vlaamse overheid participeert actief aan de totstandkoming van het verslag van de Commissie over de beschikbaarheid tegen redelijke kosten van instrumenten van financiële zekerheid voor milieugevaarlijke activiteiten.

In het in artikel 15.11.1. bedoelde evaluatierapport wordt voldoende aandacht besteed aan de genomen maatregelen ter bevordering van het gebruik van financiële zekerheid.

HOOFDSTUK IX

Samenwerking met de gewesten, de federale overheid en de andere lidstaten

Arikel 15.10.1.

Deze bepaling is gebaseerd op artikel 15 van de Richtlijn Milieuschade. Zij breidt de verplichting tot samenwerking tussen lidstaten uit tot de intern-Belgische context.

Een werkgroep gemandateerd door de Interministeriële Conferentie Leefmilieu, uitgebreid met Justitie en Binnenlandse Zaken, kwam, ondermeer op basis van de analyse over de materiële en territoriale bevoegdheidsverdeling verricht door de Universiteit Gent, tot de conclusie dat een correcte implementatie van de Richtlijn Milieuschade, en in het bijzonder van artikel 15 Richtlijn Milieuschade, een boven- en intergewestelijke samenwerkingsvorm vereist. Deze ICL werkgroep “milieuaansprakelijkheid” zag geen enkele reden om niet te aanvaarden dat wat extern tussen de lidstaten geldt, ook intern tussen de gewesten onderling en tussen de federale overheid en de gewesten zou gelden (“*in foro externo, in foro interno*”). Een correcte omzetting van artikel 15 van de Richtlijn Milieuschade (samenwerking tussen lidstaten) vereist dus eveneens een samenwerking tussen de Belgische federale overheid en het Vlaamse, Waalse en Brussels Hoofdstedelijk Gewest, die de nodige garanties op een correcte implementatie

biedt. Samenwerking moet de situatie ondervangen waar de bevoegde instantie die de beroepsactiviteit regelt en de bevoegde instantie die instaat voor de milieuschade niet dezelfde entiteiten zijn en waar de bevoegdheidsverdelende regels een onvoldoende waarborg bieden tegen niet optreden of een ongecoördineerd optreden van de bevoegde overheden. Samenwerking geschiedt voornamelijk in de vorm van uitwisseling van informatie tussen aanspreekpunten en kan leiden tot gezamenlijke acties en/of het doorverwijzen van (dreigende) schadegevallen naar de meest gevatte bevoegde instantie.

Op de Interministeriële Conferentie van 16 juni 2006 verbonden de gewesten en de federale overheid zich er principieel toe een “analoge clause” op passende wijze in hun respectievelijke implementatiewetgeving op te nemen. Deze analoge clause vormt het kader voor de samenwerking tussen de gewesten, de samenwerking tussen één of meer gewesten en de federale overheid en de samenwerking met andere lidstaten en de Europese Commissie.

De analoge clause van art. 15.10.1. is van toepassing van zodra milieuschade gevolgen heeft of dreigt te hebben voor één of meerdere gewesten, de federale overheid of andere lidstaten. Is dit het geval dan werkt de bevoegde instantie, aangeduid overeenkomstig art. 15.8.1., samen met de bevoegde instantie(s) van de andere gewesten, de federale overheid en andere lidstaten. Deze samenwerking geschiedt onder andere door een behoorlijke uitwisseling van informatie en heeft tot doel ervoor te zorgen dat de nodige maatregelen met betrekking tot die milieuschade worden genomen.

De tweede alinea concretiseert deze informatieplicht. Wanneer zich milieuschade in de zin van de eerste alinea voordoet en dus zijn oorsprong vindt op het grondgebied van het Vlaamse Gewest, verstrekt de bevoegde instantie voldoende informatie aan de betrokken bevoegde instantie / bevoegde instanties van de andere gewesten, de federale overheid of andere lidstaten van de Europese Unie. Art. 15.10.1. heeft enkel betrekking op de milieuschade of de dreigende milieuschade en niet op de onmiddellijke dreiging van milieuschade.

Is er een tekortkoming aan deze informatieplicht in een ander gewest, vanwege de federale overheid of in een andere lidstaat en stelt de Vlaamse bevoegde instantie milieuschade vast die niet binnen haar grenzen is veroorzaakt, dan kan zij dit melden aan de bevoegde instantie / bevoegde instanties van alle

betrokken gewesten, de federale overheid of alle andere betrokken lidstaten van de Europese Unie. In het geval van milieuschade afkomstig uit het buitenland, kan dit ook aan de Europese Commissie worden gemeld. In situaties vallend onder de derde alinea kunnen aanbevelingen worden gedaan inzake de nodige maatregelen en kan om terugbetaling worden verzocht.

Deze samenwerking doet geen afbreuk aan bestaande samenwerkingsvormen zoals ontwikkeld onder het samenwerkingsakkoord Kustwacht. Niets belet dat de gewesten en de federale overheid in een later stadium ter verdere uitvoering van artikel 15 Richtlijn Milieuschade op grond van artikel 92bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 een samenwerkingsakkoord afsluiten. Dit kan toelaten op nader te bepalen domeinen op een preciezere wijze de concrete samenwerking tussen de betrokken overheden te bepalen.

HOOFDSTUK XI

Rapport en evaluatie

Art. 15.11.1.

Deze bepaling is geïnspireerd op artikel 18, lid 1 en bijlage VI van de Richtlijn Milieuschade. De bevoegde instantie brengt tweejaarlijks, te rekenen vanaf de datum van inwerkingtreding van deze titel, rapport uit aan de Vlaamse Regering over de toepassing van deze titel.

Dit rapport omvat minstens de volgende informatie:

- 1° de genomen maatregelen ter bevordering van het gebruik van instrumenten van financiële zekerheid en de resultaten ervan;
- 2° de gevallen van milieuschade, het type van milieuschade, de data waarop de milieuschade is ontstaan of aan het licht is gekomen;
- 3° de resultaten van de herstelprocessen;
- 4° de uitkomsten van de beroepsprocedures;
- 5° de raming van de extra administratieve kosten die jaarlijks door de overheid moeten worden gedragen;

6° de evaluatie van de verweermiddelen vermeld in artikel 15.5.1. tot en met 15.5.6., in het bijzonder wat betreft de toepassing van de stand van de wetenschappelijke en technologische kennis.

De Vlaamse Regering kan nadere regels ter zake bepalen om verder uitvoering te geven aan bijlage VI van de richtlijn milieuschade.

Artikel 3

Aan het decreet houdende algemene bepalingen milieubeleid wordt een derde bijlage toegevoegd.

Bijlage III. Criteria ter bepaling van de negatieve effecten als vermeld in artikel 15.1.1., 6°

De bijlage III voegt de bijlage I van de Richtlijn Milieuschade ('In artikel 2, lid 1, onder a) bedoelde criteria') in de titel milieuschade.

Deze bijlage bevat de criteria aan de hand waarvan moet worden bepaald of er sprake is van significante negatieve wijzigingen in de referentietoestand.

Deze bijlage maakt gebruik van de mogelijk om bepaalde situaties en evoluties niet als aanmerkelijke negatieve effecten te beschouwen.

De tekst van deze bijlage sluit aan bij de bewoordingen van art. 15.1.1., 6°. In die zin vangt de bijlage aan met: "Of een vorm van schade aanmerkelijke negatieve effecten heeft op..." en moeten "effecten op de menselijke gezondheid worden beschouwd als aanmerkelijke negatieve effecten" die een vorm van schade uitmaken.

Of de referentietoestand aanmerkelijke negatieve wijzigingen heeft ondergaan, wordt bepaald aan de hand van meetbare gegevens als:

- het aantal exemplaren, de populatiedichtheid of de ingenomen oppervlakte;
- 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 (vastgesteld op plaatselijk, regionaal, nationaal of hoger niveau, met inbegrip van communautair niveau);
- het voortplantingsvermogen van de soort (volgens de voor die soort of populatie specifieke dyna-

miek), de levensvatbaarheid ervan of het natuurlijk regeneratievermogen van de habitat (volgens de dynamiek die specifiek is voor de karakteristieke soort van die habitat of de populaties van die soort);

- 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 tot een toestand die gelijkwaardig of beter wordt geacht dan de referentietoestand.

Gelet op het gegeven dat 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 bekeken wordt zowel op plaatselijk, regionaal, nationaal als op hoger niveau, met inbegrip van communautair niveau, dient er wellicht van uitgegaan te worden dat hetzelfde geldt t.a.v. wat betreft het aantal exemplaren, de populatiedichtheid of de ingenomen oppervlakte.

De tweede alinea van bijlage III herhaalt de vier streepjes van bijlage I van de Richtlijn Milieuschade. De drie facultatieve, negatieve criteria uit de Richtlijn Milieuschade worden in de bijlage III opgenomen. Negatieve schommelingen als gevolg van ingrijpen in verband met het normale beheer van gebieden kunnen enkel in aanmerking genomen voor zover dit beheer duurzaam was. Het normale duurzame beheer heeft geen betrekking op om het even welke in het verleden verrichte activiteit. Het gaat om beheersactiviteiten in overeenstemming met of ter bevordering van de principes van duurzame ontwikkeling en het mag geenszins in tegenspraak hiermee zijn.

Artikel 4

Aan het decreet houdende algemene bepalingen milieubeleid wordt een vierde bijlage toegevoegd.

Bijlage IV. In artikel 15.1.2. vermelde activiteiten

Bijlage IV zet bijlage III van de Richtlijn Milieuschade (In Artikel 3, lid 1, bedoelde activiteiten) om in de titel milieuschade. Het gaat om beroepsactiviteiten waaraan een risico voor de menselijke gezondheid of het milieu is verbonden. Welke activiteiten dit zijn, wordt in beginsel bepaald aan de hand van de desbetreffende Gemeenschapswetgeving waarin de voorschriften zijn opgenomen met betrekking tot

bepaalde activiteiten of praktijken die worden geacht een potentieel of feitelijk risico voor de menselijke gezondheid of het milieu op te leveren. Naar valt aan te nemen heeft de bijlage IV enkel betrekking op de geregelde risico's van geregelde activiteiten.¹⁵⁰ De bijlage IV behoudt het gesloten toepassingsgebied van de Richtlijn Milieuschade en maakt geen gebruik van de mogelijkheid voorzien in artikel 16, lid 1 Richtlijn Milieuschade om de voorschriften op extra activiteiten van toepassing te verklaren. Er is geoordeeld dat deze activiteiten die het toepassingsgebied van een objectieve milieuaansprakelijkheid bepalen, thuishoren in het decreet en niet in uitvoeringsbesluit. Om wetgevingstechnische redenen is de techniek van “regeling door verwijzing” naar voorschriften van richtlijnen en verordeningen ontoelaatbaar en beperkt het Milieuschadedecreet zich tot een open verwijzing naar de internrechtelijke voorschriften (beschrijving activiteit “onder meer deze waarop voorschrift ...” van toepassing is).

Teneinde de conformiteit met het Europees recht te garanderen (vb. door wijziging bijlage III van de Richtlijn Milieuschade t.g.v. een nieuwe milieurichtlijn, verandering nummering rubriek uit het VLAREM, enz.), verleent het voorontwerp van decreet de Vlaamse Regering een beperkte delegatie om deze bijlage met milieugevaarlijke activiteiten te wijzigen.

Artikel 5

De Richtlijn Milieuschade verwijst naar de milieudoelstellingen en toestandsklassen van de Kaderrichtlijn Water die pas tegen eind 2009 vastgesteld zullen zijn. De milieudoelstellingen van de kaderrichtlijn water moeten tegen eind 2015 worden bereikt. Door de doorverwijzing naar het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid en het feit dat er nu nog geen milieudoelstellingen vastgesteld zijn in uitvoering van het Decreet Integraal Waterbeleid, rijst de noodzaak aan een overgangsbepaling. In afwachting van de milieudoelstellingen van de Kaderrichtlijn Water, blijven de bestaande milieukwaliteitsnormen in VLAREM nog van toepassing. In de kaderrichtlijn water is voorzien dat zolang de milieudoelstellingen in uitvoering van de Kaderrichtlijn Water niet zijn vastgesteld, de bestaande Europese

richtlijnen van toepassing blijven. De Kaderrichtlijn Water zal zeven jaar na datum van inwerkingtreding de Drinkwaterrichtlijn (75/440/EEG)¹⁵¹ opheffen en zal dertien jaar na datum van inwerkingtreding de Viswaterrichtlijn (78/659/EEG)¹⁵² en de Schelpdierwaterrichtlijn (79/923/EEG)¹⁵³ opheffen. Ook Richtlijn 76/464/EEG¹⁵⁴ zal met uitzondering van artikel 6 na dertien jaar worden ingetrokken (art. 22 KRW). Ten aanzien van Richtlijn 76/464/EEG is ook in een overgangsregeling voorzien in die zin dat de door de Commissie in 1982 aangeduide lijst van prioritaire stoffen wordt vervangen door de lijst van stoffen die onder de Kaderrichtlijn water door de Commissie moet worden vastgesteld in navolging op artikel 16.

Aangezien de RL niet van toepassing is voor schade die zich heeft voorgedaan voor 30 april 2007 (art. 17 Richtlijn Milieuschade) kunnen we twee verschillende periodes identificeren (art. 22.2 KRW): 1. de periode 30 april 2007 – 22 december 2007 waarin de waterkwaliteitsnormen van de Drinkwaterrichtlijn nog kunnen worden gehanteerd (art. 22.1 KRW), zoals vertaald in bijlage 2.3.2 van VLAREM II; 2. de periode 30 april 2007 – 22 december 2013 waarin de waterkwaliteitsnormen van de Viswaterrichtlijn en de Schelpdierwaterrichtlijn nog worden gehanteerd, zoals vertaald in bijlage 2.3.4 en bijlage 2.3.5 van VLAREM II. Tenslotte is in de periode 30 april 2007 – 22 december 2013, Richtlijn 76/464/EEG betreffende de verontreiniging veroorzaakt door bepaalde gevaarlijke stoffen die in het aquatisch milieu van

¹⁵⁰ En bijvoorbeeld niet op de geluidshinder veroorzaakt door een waterwinningsinstallatie.

¹⁵¹ Richtlijn 75/440/EEG van 16 juni 1975 betreffende de vereiste kwaliteit van oppervlaktewater dat bestemd is voor de productie van drinkwater in de lidstaten, *PB. L.* 194, 25 juli 1975, laatst gewijzigd door Richtlijn 91/692/EEG.
¹⁵² Richtlijn 78/659/EEG van 18 juli 1978 betreffende de kwaliteit van zoet water, dat bescherming of verbetering behoeft teneinde geschikt te zijn voor het leven van vissen, *PB. L.* 222, 14 augustus 1978, laatst gewijzigd bij de Toetredingsakte van 1994.
¹⁵³ Richtlijn 79/923/EEG van 30 oktober 1979 inzake de vereiste kwaliteit van schelpdierwater, *PB. L.* 281, 10 november 1979, gewijzigd door Richtlijn 91/692/EEG.
¹⁵⁴ Richtlijn 76/464/EEG van 4 mei 1976 betreffende de verontreiniging veroorzaakt door bepaalde gevaarlijke stoffen die in het aquatisch milieu van de Gemeenschap worden geloosd, *PB. L.* 129, 18 mei 1976; Richtlijn 91/271/EEG van 21 mei 1991 inzake de behandeling van stedelijk afvalwater, *PB. L.* 135, 30 mei 1991; Richtlijn 91/676/EEG van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen, *PB. L.* 377, 31 december 1991.

de Gemeenschap worden geloosd, nog grotendeels van kracht (met uitzondering van artikel 6 van deze Richtlijn over het hanteren van waterkwaliteitsnormen). Voor de duidelijkheid en de rechtszekerheid in de periode 2007-2009 is het dus wenselijk om in de titel milieuschade een overgangsbepaling op te nemen.

Artikel 6

Dit decreet treedt in werking op 30 april 2007, dit is de datum waarop de lidstaten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking (hadden moeten) doen treden om aan de Richtlijn Milieuschade te voldoen.

DEEL IV. CONCORDANTIETABELLEN

Richtlijn Milieuschade	Decreet Milieuschade
Art. 1 (onderwerp)	(titel voorontwerp)
Art. 2 (definities)	Art. 15.1.1.
Art. 2.1 (milieuschade)	Art. 15.1.1., 1°
Art. 2.1.a) (schade aan natuurlijke habitats en beschermde soorten)	Art. 15.1.1., 6° (eerste zin en tweede zin)
Art. 2.1.b) (schade aan wateren)	Art. 15.1.1., 13°
Art. 2.1.c) (bodemschade)	Art. 15.1.1., 16°
Art. 2.2. (schade)	Art. 15.1.1., 2°
Art. 2.3. (beschermde soorten en natuurlijke habitats)	Art. 15.1.1., 7°
Art. 2.4.a) (staat van instandhouding met betrekking tot een natuurlijke habitat)	Art. 15.1.1., 8°
Art. 2.4.b) (staat van instandhouding met betrekking tot een beschermde soort)	Art. 15.1.1., 10° Art. 15.1.1., 9°
Art. 2.5. (wateren)	Art. 15.1.1., 11° Art. 15.1.1., 14°
Art. 2.6. (exploitant)	Art. 15.1.1., 17°
Art. 2.7. (beroepsactiviteit)	Art. 15.1.1., 18°
Art. 2.8. (emissie)	Algemene titel DABM
Art. 2.9. (onmiddellijke dreiging van schade)	Art. 15.1.1., 20°
Art. 2.10. (preventieve maatregelen)	Art. 15.1.1., 21°
Art. 2.11. (herstelmaatregelen)	Art. 15.1.1., 23°
Art. 2.12. (natuurlijke rijkdommen)	Art. 15.1.1., 3°
Art. 2.13. (functies en ecosysteemfuncties)	Art. 15.1.1., 4°
Art. 2.14. (referentietoestand)	Art. 15.1.1., 24°
Art. 2.15. (regeneratie)	Art. 15.1.1., 25°
Art. 2.16. (kosten)	Art. 15.1.1., 30°
Art. 3 (toepassingsgebied)	
Art. 3.1.a) (milieuschade door enige beroepsactiviteit)	Art. 15.1.2., eerste alinea
Art. 3.1.b) (schade aan beschermde soorten en natuurlijke habitats door fout)	Art. 15.1.2., tweede alinea
Art. 3.2. (onverminderd strengere bepalingen en IPR)	Art. 15.1.3. Art. 15.1.4.
Art. 3.3. (geen recht op schadevergoeding)	Art. 15.1.5.
Art. 4 (uitzonderingen)	
Art. 4, lid 1 (a) Act of God, b) Act of War)	Art. 15.1.6., §1 (1°, 2°)

Art. 4, lid 2 (uitsluiting maritiem transport)	Art. 15.1.6., §6
Art. 4, lid 3 (beperking aansprakelijkheid LLMC, CLNI)	(federale bevoegdheid)
Art. 4, lid 4 (uitsluiting nucleair risico)	Art. 15.1.6., §5
Art. 4, lid 5 (alleen van toepassing causaal verband)	Art. 15.1.6., §7
Art. 4, lid 6 (uitsluiting landsverdediging, bescherming natuurrampen)	Art. 15.1.6., §2
	Art. 15.1.6., §3
Art. 5 (preventieve acties)	
Art. 5, lid 1 (zelfstandige plicht exploitant preventieve maatregelen)	Art. 15.2.1
Art. 5, lid 2 (informatieplicht)	Art. 15.2.2
Art. 5, lid 3 (verplichtingen exploitant / bevoegdheden bevoegde instantie)	Art. 15.2.3 Art. 15.8.4
Art. 5, lid 4 (handhaving bevoegde instantie, ambtshalve tussenkomst)	Art. 15.8.5
Art. 6 (herstelmaatregelen)	(Hoofdstuk III. Herstelactie)
Art. 6, lid 1 (zelfstandige plicht exploitant informatie/elke haalbare maatregel/herstelmaatregelen)	Art. 15.3.1. Art. 15.1.2., 22° (definitie "inperkingsmaatregelen")
Art. 6, lid 2 (verplichtingen exploitant / bevoegdheden bevoegde instantie)	Art. 15.3.2. Art. 15.8.6.
Art. 6, lid 3 (handhaving bevoegde instantie, ambtshalve tussenkomst)	Art. 15.8.7.
Art. 7 (vaststelling van herstelmaatregelen)	Afdeling 2. Keuze en vaststelling van herstelmaatregelen
Art. 7, lid 1 (potentiële herstelmaatregelen door exploitant)	Art. 15.3.3.
Art. 7, lid 2 (bevoegde instantie besluit)	Art. 15.8.8. Art. 15.8.9.
Art. 7, lid 3 (prioriteiten bij meerdere schadegevallen)	Art. 15.8.10.
Art. 7, lid 4 (uitnodiging belanghebbenden)	Art. 15.8.12.
Art. 8 (kosten van preventie en herstel)	
Art. 8, lid 1 (exploitant draagt kosten)	Art. 15.4.1. (eerste zin)
Art. 8, lid 2 (bevoegde instantie verhaalt)	Art. 15.8.14. Art. 15.8.15.
Art. 8, lid 2, tweede alinea (afzien van verhaal)	Art. 15.8.16.
	Hoofdstuk V. Verweermiddelen

Art. 8, lid 3, a) (derde-veroorzaker)	Art. 15.5.3.
Art. 8, lid 3, b) (dwingend overheidsbevel)	Art. 15.5.4.
Art. 8, lid 3, laatste alinea (terugbetaling)	Art. 15.5.1.
Art. 8, lid 4, a) (vergunningenverweer)	Art. 15.5.5.
Art. 8, lid 4, b) (state of the art)	Art. 15.5.6.
Art. 8, lid 5 (geen staatssteun, doorbreken van causaal verband)	Art. 15.4.1., §2
Art. 9 (toerekening van kosten in door meer partijen veroorzaakte schadegevallen)	Art. 15.4.2.
Art. 10 (verjaringstermijn voor het verhalen van kosten)	Art. 15.8.17.
Art. 11 (bevoegde autoriteit)	
Art. 11, lid 1 (aanwijzing bevoegde instanties))	Art. 15.8.1.
Art. 11, lid 2 (exclusieve taken)	Art. 15.8.2. Art. 15.8.3. Art. 15.8.8 Art. 15.8.6, 1° (tweede zin)
Art. 11, lid 3 (delegatie of opdracht aan derden)	Art. 15.8.20.
Art. 11, lid 4 (rechtsbescherming)	Art. 15.8.11.
Art. 12 (Verzoeken om maatregelen)	
Art. 12, lid 1 (personen)	Art. 15.6.1.
Art. 12, lid 2 (voorwaarde)	Art. 15.6.2.
Art. 12, lid 3 (bevoegde instantie neemt verzoek in overweging en geeft mogelijkheid om opmerkingen te maken)	Art. 15.8.18. Art. 15.8.19.
Art. 12, lid 4 (gemotiveerd antwoord binnen termijn)	Art. 15.6.3. Art. 15.8.19.
Art. 12, lid 5 (uitsluiting op gevallen van onmiddellijke dreiging)	Art. 15.6.1.
Art. 13 (Beroepsprocedures)	Art. 15.7.1.
Art. 14 (Financiële zekerheid)	
Art. 14, lid 1	Art. 15.9.1.
Art. 14, lid 2	-----
Art. 15 (Samenwerking tussen lidstaten)	Art. 15.10.1.
Art. 16 (Verhouding tot het nationaal recht)	
Art. 16, lid 1	-----
Art. 16, lid 2	-----

Art. 17 (Temporele werkingssfeer)	Art. 15.1.6., §4
Art. 18 (Verslagen en evaluatie)-	Art. 15.11.1.
Art. 19 (Uitvoering)	-----
Art. 20 (Inwerkingtreding)	-----
Art. 21 (Adressaten)	-----
Bijlage I (In artikel 2, lid 1, punt 1, onder a) bedoelde criteria)	Bijlage III. Criteria ter bepaling van de negatieve effecten vermeld in artikel 15.1.1., 5°
Bijlage II (Herstellen van milieuschade)	
1.1.1 (en 1.a)	Art. 15.1.1., 26° (definitie "primaire herstelmaatregelen")
1.1.2 (en 1.b)	Art. 15.1.1., 27° (definitie "complementaire herstelmaatregelen")
1.1.3. (en 1.c)	Art. 15.1.1., 28° (definitie "compenserende herstelmaatregelen")
1.d	Art. 15.1.1., 29° (definitie "tussentijdse maatregelen")
1. (laatste zin)	Art. 15.3.10
1.2.1 (vaststelling primaire herstelmaatregelen)	Art. 15.3.4.
1.2.2 (equivalentie aanpak)	Art. 15.3.5.
1.2.3 (alternatieve waardebeoordeling)	Art. 15.3.6.
1.3.1 (keuze herstelopties)	Art. 15.3.7.
1.3.2	Art. 15.3.8.
1.3.3	Art. 15.3.9.
2.	Art. 15.3.11 (=> Bodemdecreet)
Bijlage III (In Artikel 3, lid 1, bedoelde activiteiten)	Bijlage IV. In art. 15.1.2. vermelde activiteiten
Bijlage IV (Internationale overeenkomsten bedoeld in Artikel 4, lid 2)	Art. 15.1.6., §6
Bijlage V (Internationale overeenkomsten bedoeld in Artikel 4, lid 4)	Art. 15.1.6., §5
Bijlage VI (In Artikel 18, lid 1, bedoelde informatie en gegevens)	Art. 15.11.1.

Titel Milieuschade	Richtlijn Milieuschade
Artikel 1. (gewestaangelegenheid)	
Art. 2. (toevoegen DABM titel XV)	
H. I. Inleidende bepalingen	
Afdeling I. Definities	
Art. 15.1.1	
Art. 15.1.1, 1° (milieuschade)	Art. 2.1
Art. 15.1.1, 2° (schade)	Art. 2.2
Art. 15.1.1., 3° (natuurlijke rijkdommen)	Art. 2.12
Art. 15.1.1., 4° (functies en ecosysteemfuncties)	Art. 2.13.
Art. 15.1.1, 5° (Decreet Natuurbehoud)	-----
Art. 15.1.1, 6° (schade aan beschermde soorten en natuurlijke habitats)	Art. 2.1.a)
Art. 15.1.1., 7° (beschermde soorten en natuurlijke habitats)	Art. 2.3.
Art. 15.1.1., 8 (staat van instandhouding met betrekking tot een natuurlijke habitat)	Art. 2.4.a), eerste alinea
Art. 15.1.1, 9° (gunstige staat van instandhouding met betrekking tot een beschermde soort)	Art. 2.4.b), eerste alinea
Art. 15.1.1, 10 (gunstige staat van instandhouding met betrekking tot een natuurlijke habitat)	Art. 2.4.a), tweede alinea
Art. 15.1.1, 11° (gunstige staat van instandhouding met betrekking tot een beschermde soort)	Art. 2.4.b), tweede alinea
Art. 15.1.1, 12° (Decreet Integraal Waterbeleid)	-----
Art. 15.1.1., 13° (schade aan water)	Art. 2.1.b.
Art. 15.1.1., 14° (water)	Art. 2.5.
Art. 15.1.1, 15° (Bodemdecreet)	-----
Art. 15.1.1, 16° (bodemschade)	Art. 2.1.c)
Art. 15.1.1., 17° (exploitant)	Art. 2.6.
Art. 15.1.1., 18° (beroepsactiviteit)	Art. 2.7.
Art. 15.1.1, 19° (maatregelen)	[onrechtstreeks art. 5.1, art. 6.1.a), art. 6.1.b) en andere bepalingen]

Art. 15.1.1., 20° (onmiddellijke dreiging van schade)	Art. 2.9.
Art. 15.1.1., 21° (preventieve maatregelen)	Art. 2.10.
Art. 15.1.1., 22° (inperkingsmaatregelen)	Art. 6, lid 1, a). Art. 6, lid 2, b).
Art. 15.1.1., 23° (herstelmaatregelen)	Art. 2.11
Art. 15.1.1., 24° (referentietoestand)	Art. 2.14.
Art. 15.1.1., 25° (regeneratie)	Art. 2.15.
Art. 15.1.1., 26° (primaire herstelmaatregelen)	Bijlage II, 1.a) en 1.1.1.
Art. 15.1.1., 27° (complementaire herstelmaatregelen)	Bijlage II, 1.b), 1.1.2 en 1.2.3. tweede alinea (gecombineerd)
Art. 15.1.1., 28° (compenserende herstelmaatregelen)	Bijlage II, 1.c), 1.1.3 en 1.2.3. tweede alinea (gecombineerd)
Art. 15.1.1., 29° (tussentijdse verliezen)	Bijlage II, 1.d)
Art. 15.1.1., 30° (kosten)	Art. 2.16.
Afdeling II. Toepassingsgebied	
Art. 15.1.2., eerste alinea (milieuschade door milieugevaarlijke beroepsactiviteit)	Art. 3.1.a)
Art. 15.1.2., tweede alinea (schade aan beschermde soorten en natuurlijke habitats door fout)	Art. 3.1.b)
Afdeling III Verhouding tot ander recht	
Art. 15.1.3. (onverminderd strengere bepalingen)	Art. 3.2.
Art. 15.1.4. (onverminderd IPR en toepasselijke aansprakelijkheidsrecht)	Art. 3.2. en Art. 13.2.
Art. 15.1.5. (geen recht op schadevergoeding)	Art. 3.3. en overweging 14
Afdeling IV. Uitzonderingen	
Art. 15.1.6., §1 (Act of God, Act of War)	Art. 4, lid 1
Art. 15.1.6., §2 (landsverdediging)	Art. 4, lid 6
Art. 15.1.6., §3 (bescherming natuurrampen)	Art. 4, lid 6
Art. 15.1.6., §4 (historische verontreiniging)	Art. 17
Art. 15.1.6., §5 (uitsluiting nucleair risico)	Art. 4, lid 4 – Bijlage V
Art. 15.1.6., §6 (mariene verdragen)	Art. 4, lid 2 – Bijlage IV
Art. 15.1.6., §7 (alleen van	Art. 4, lid 5

toepassing causaal verband	
H II. Preventieve acties	
Art. 15.2.1. (zelfstandige plicht exploitant preventieve maatregelen)	Art. 5, lid 1
Art. 15.2.2. (informatieplicht)	Art. 5, lid 2
Art. 15.2.3. (verplichtingen exploitant)	Art. 5, lid 3
H III. Herstelactie	
Afdeling I. Basisverplichtingen	
Art. 15.3.1. (zelfstandige plicht exploitant informatie/elke inperkings maatregel/herstelmaatregelen)	Art. 6, lid 1
Art. 15.3.2. (verplichtingen exploitant)	Art. 6, lid 2
Afdeling II. Keuze en vaststelling van herstelmaatregelen	
Art. 15.3.3. (potentiële herstelmaatregelen)	Art. 7, lid 1
Ond.Afd. 1 Herstel van schade aan natuurlijke habitats, beschermde soorten en wateren	
Art. 15.3.4. (opties primair herstel)	Bijlage II, 1.2.1.
Art. 15.3.5. (equivalentie aanpak)	Bijlage II, 1.2.2.
Art. 15.3.6. (alternatieve waardebeoordeling)	Bijlage II, 1.2.3. (eerste alinea)
Art. 15.3.7. (criteria beoordeling herstelopties)	Bijlage II, 1.3.1.
Art. 15.3.8. (verhouding types maatregelen)	Bijlage II, 1.3.2.
Art. 15.3.9. (uitzondering)	Bijlage II, 1.3.3.
Art. 15.3.10. (wegnemen risico gezondheid)	Bijlage II, 1., laatste zin
Ond.Afd. 2 Herstel van bodemschade	
Art. 15.3.11. (Bodemdecreet)	≈ Bijlage II, 2.
Afd. 3 Nadere uitvoering	
Art. 15.3.12.	-----
H IV Kosten van preventie en herstel	
Afdeling I. Verplichting voor de exploitant	
Art. 15.4.1, eerste alinea	Art. 8, lid 1

(exploitant draagt kosten)	
Art. 15.4.1., tweede alinea (geen doorbraak oorzakelijk verband, staatssteun)	Art. 8, lid 5
Afdeling II. Kostenverhaal in geval van meerdere partijen	
Art. 15.4.2. (hoofdelijkheid)	Art. 9
H. V. Verweermiddelen	
Afdeling I. Algemene bepalingen	
Art. 15.5.1. (maatregelen terugverhaald)	Art. 8, lid 3, laatste alinea
Art. 15.5.2. (uitsluiting bodemschade)	-----
Afdeling II. Derde-veroorzaker en dwingend overheidsbevel	
Art. 15.5.3. (derde-veroorzaker)	Art. 8, lid 3, a.
Art. 15.5.4. (dwingend overheidsbevel)	Art. 8, lid 3, b.
Afdeling III. Vergunning	
Art. 15.5.5 (vergunningenverweer)	Art. 8, lid 4, a.
Afdeling IV. Stand van de wetenschappelijke en technologische kennis	
Art. 15.5.6. (ontwikkelingsrisico)	Art. 8, lid 4, b.
H VII. Verzoeken om maatregelen en beroepsprocedures	
Art. 15.6.1. (personen)	Art. 12, lid 1
Art. 15.6.2. (voorwaarde)	Art. 12, lid 2
Art. 15.6.3. (gemotiveerd antwoord)	Art. 12, lid 4
H. VII. Beroep	
Art. 15.7.1. (beroep bij Minister)	Art. 13, lid 1
H. VIII. Bevoegde instantie	
Afdeling I. Aanduiding	
Art. 15.8.1.	Art. 11, lid 1

Afdeling II. Taken	
Ond.Afd. I Algemene taken	
Art. 15.8.2. (beoordeling omvang schade)	Art. 11, lid 2
Art. 15.8.3. (vaststelling exploitant)	Art. 11, lid 2
Ond. Afd. II. Preventieve acties	
Art. 15.8.4. (bevoegdheden)	Art. 5, lid 3
Art. 15.8.5. (eist maatregelen-ambtshalve tussenkomst)	Art. 5, lid 4
Ond. Afd. III. Herstelactie	
Art. 15.8.6. (bevoegdheden)	Art. 6, lid 2 Art. 11, lid 2, tweede zin
Art. 15.8.7. (eist maatregelen-ambtshalve tussenkomst)	Art. 6, lid 3
Art. 15.8.8. (bepaling herstelmaatregelen)	Art. 11, lid 2 Art. 7, lid 2
Ond. Afd. IV. Vaststelling van herstelmaatregelen	
Art. 15.8.9. (samenwerking exploitant)	Art.7, lid 2
Art. 15.8.10 (prioriteiten)	Art. 7, lid 3
Art. 15.8.11 (rechtsbescherming)	Art. 11, lid 4
Art. 15.8.12. (uitnodiging belanghebbenden)	Art. 7, lid 4
Art. 15.8.13. (maatregelen gelden als vergunning)	
Ond. Afd. V Kostenverhaal door de bevoegde instantie	
Art. 15.8.14. (plicht tot kostenverhaal)	Art. 8, lid 2
Art. 15.8.15. (waarborgen)	Art. 8, lid 2
Art. 15.8.16. (hoge verhaalskosten, geen identificatie)	Art. 8, lid 2, tweede alinea
Art. 15.8.17. (verjaringstermijn kostenverhaal)	Art. 10
Ond. Afd. VI. Behandeling van verzoeken om maatregelen	
Art. 15.8.18. (in overweging nemen verzoek)	Art. 12, lid 3
Art. 15.8.19. (gemotiveerd antwoord)	Art. 12, lid 4
Art. 15.8.20. (delegatie/opdragen aan derden)	Art. 11, lid 3

H IX. Financiële zekerheid	
Art. 15.9.1	Art. 14, lid 1
H X. Samenwerking tussen lidstaten	
Art. 15.10.1	Art. 15
H XI. Rapport en evaluatie	
Art. 15.11.1.	Art. 18, lid 1; Bijlage VI
Art. 3.	
Bijlage III. Criteria ter bepaling van de negatieve effecten als bedoeld in artikel 15.1.1., 5	Bijlage I. In Artikel 2, lid1, onder a) vermelde criteria
Art. 4.	
Bijlage IV. In artikel 15.1.2.bedoelde activiteiten	Bijlage III. In Artikel 3, lid1, vermelde activiteiten
Art. 5. (overgangsbepalingen)	
Art. 6. (inwerkingtreding : 30 april 2007)	Art.19

VOORONTWERP VAN DECREET
van 15 december 2006

VOORONTWERP VAN DECREET

tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel XV Milieuschade, tot omzetting van de richtlijn 2004/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 april 2004 betreffende milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade

DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur,

Na beraadslaging,

BESLUIT:

De Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur is ermee belast, in naam van de Vlaamse Regering, bij het Vlaams Parlement een ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt:

Artikel 1

Dit decreet regelt een gewestaangelegenheid.

Artikel 2

Aan het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, het laatst gewijzigd bij het decreet van 23 juni 2006, wordt een titel XV, bestaande uit artikel 15.1.1. tot en met 15.11.1., toegevoegd, die luidt als volgt:

“TITEL XV

Milieuschade

HOOFDSTUK I

Inleidende bepalingen

AFDELING I

Definities

Art. 15.1.1. Voor de toepassing van deze titel wordt verstaan onder:

- 1° milieuschade: schade aan beschermde soorten en natuurlijke habitats, schade aan water en bodemschade;
- 2° schade: een meetbare negatieve verandering in de natuurlijke rijkdommen of een meetbare aantasting van een ecosysteemfunctie, die direct of indirect optreedt;
- 3° natuurlijke rijkdommen: beschermde soorten en natuurlijke habitats, water en bodem;

- 4° functies en ecosysteemfuncties: de functies die de natuurlijke rijkdommen vervullen ten behoeve van andere natuurlijke rijkdommen of het publiek;
- 5° Decreet Natuurbehoud: decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu;
- 6° schade aan beschermde soorten en natuurlijke habitats: elke vorm van schade die aanmerkelijke negatieve effecten heeft op het bereiken of het handhaven van de gunstige staat van instandhouding van deze soorten of habitats. Deze effecten worden bepaald aan de hand van de criteria als vermeld in bijlage III. Deze schade omvat niet de vooraf vastgestelde negatieve effecten van handelingen van een exploitant waarvoor uitdrukkelijke toestemming werd gegeven in overeenstemming met de bepalingen van artikel 36ter, §3, 4° en 5°, of met de bepalingen die genomen zijn ter uitvoering van artikel 51 en 56 van het Decreet Natuurbehoud wat betreft de vogelsoorten in bijlage IV van het Decreet Natuurbehoud en de niet in die bijlage genoemde en geregeld voorkomende trekvogels, en wat betreft de dier- en plantensoorten van bijlage III van het Decreet Natuurbehoud;
- 7° beschermde soorten en natuurlijke habitats:
- a) de vogelsoorten in bijlage IV van het Decreet Natuurbehoud, de niet in bijlage IV genoemde en geregeld voorkomende trekvogels, de dier- en plantensoorten in bijlage II of III van het Decreet Natuurbehoud;
 - b) de habitats van de vogelsoorten in bijlage IV van het Decreet Natuurbehoud, de habitats van de niet in bijlage IV genoemde en geregeld voorkomende trekvogels, de habitats van de dier- en plantensoorten in bijlage II van het Decreet Natuurbehoud, de habitats genoemd in bijlage I van het Decreet Natuurbehoud en de voortplantings- en rustplaatsen van de soorten in bijlage III van het Decreet Natuurbehoud;
 - c) de soorten en de habitats, niet vermeld in de bijlagen I, II, III en IV van het Decreet Natuurbehoud, die door de Vlaamse Regering, op advies van de bevoegde instantie, zijn aangeduid voor de toepassing van deze titel;
- 8° staat van instandhouding van een natuurlijke habitat: de som van de invloeden die op de betrokken natuurlijke habitat en de daar voorkomende typische soorten inwerken en op lange termijn gevolgen kunnen hebben voor de natuurlijke verspreiding, de structuur en de functies van die habitat of op het voortbestaan op lange termijn van de betrokken typische soorten op het grondgebied van het Vlaamse Gewest of in het natuurlijke verspreidingsgebied van die habitat;
- 9° staat van instandhouding van een soort: de som van de invloeden die op de betrokken soort inwerken en op lange termijn gevolgen kunnen hebben voor de verspreiding en de grootte van de populaties van die soort op het grondgebied van het Vlaamse Gewest of in het natuurlijke verspreidingsgebied van die soort;
- 10° gunstige staat van instandhouding van een natuurlijke habitat: staat die zich voordoet wanneer aan de volgende voorwaarden is voldaan:
- a) het natuurlijke verspreidingsgebied van de habitat en de oppervlakte van die habitat binnen dat gebied zijn stabiel of nemen toe;
 - b) de nodige specifieke structuur en functies voor behoud op lange termijn bestaan en zullen in de afzienbare toekomst vermoedelijk blijven bestaan;
 - c) de staat van instandhouding van de voor de habitat typische soorten is gunstig als vermeld in 11°;

- 11° gunstige staat van instandhouding van een soort: staat die zich voordoet wanneer aan de volgende voorwaarden is voldaan:
- a) uit populatiedynamische gegevens blijkt dat de betrokken soort nog altijd een levensvatbare component is van de habitat waarin de soort voorkomt en dat vermoedelijk op lange termijn zal blijven;
 - b) het natuurlijke verspreidingsgebied van die soort wordt niet kleiner of lijkt binnen afzienbare tijd niet kleiner te zullen worden;
 - c) er een voldoende grote habitat bestaat en waarschijnlijk zal blijven bestaan om de populaties van die soort op lange termijn in stand te houden;
- 12° decreet Integraal Waterbeleid: decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid;
- 13° schade aan water: elke vorm van schade die een aanmerkelijke negatieve invloed heeft op de ecologische toestand, het ecologisch potentieel of de chemische toestand van het oppervlaktewater of de chemische of kwantitatieve toestand van het grondwater, als vermeld in artikel 3, §2, 25°, 27°, 30° en 35°, van het Decreet Integraal Waterbeleid, met uitzondering van de negatieve effecten waarop artikel 56 van het decreet Integraal Waterbeleid van toepassing is;
- 14° water: alle oppervlaktewater en grondwater waarop het decreet Integraal Waterbeleid van toepassing is;
- 15° Bodemsaneringdecreet: decreet van 11 oktober 2006 betreffende de bodemsanering en de bodembescherming;
- 16° bodemschade: nieuwe bodemverontreiniging die de bodemsaneringnormen overschrijdt, conform de bepalingen van het Bodemsaneringdecreet;
- 17° exploitant: natuurlijke persoon of rechtspersoon die een beroepsactiviteit verricht of regelt, of aan wie 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;
- 18° beroepsactiviteit: een in het kader van een economische activiteit, een bedrijf of een onderneming verrichte activiteit, ongeacht het private, openbare, winstgevende of niet-winstgevende karakter daarvan;
- 19° maatregelen: preventieve maatregelen, haalbare maatregelen en herstelmaatregelen;
- 20° onmiddellijke dreiging van schade: een voldoende waarschijnlijkheid dat zich in de nabije toekomst milieuschade zal voordoen;
- 21° preventieve maatregelen: maatregelen naar aanleiding van een gebeurtenis, handeling of nalatigheid waardoor een onmiddellijke dreiging van milieuschade is ontstaan, teneinde die schade te voorkomen of tot een minimum te beperken;
- 22° haalbare maatregelen: maatregelen die erop gericht zijn de betrokken verontreinigende stoffen of enige andere schadefactoren onmiddellijk onder controle te houden, in te perken, te verwijderen of anderszins te beheersen, teneinde verdere milieuschade en negatieve effecten op de menselijke gezondheid of verdere aantasting van functies te beperken of te voorkomen;
- 23° herstelmaatregelen: maatregelen, met inbegrip van inperkende of tussentijdse maatregelen, die gericht zijn op herstel, rehabilitatie of vervanging van de aangetaste natuurlijke rijkdommen of ecosysteemfuncties, of op het verschaffen van een gelijkwaardig alternatief voor rijkdommen of functies, als vermeld in artikel 15.3.3. tot en met 15.3.11.;

- 24° referentietoestand: de toestand waarin de natuurlijke rijkdommen of ecosysteemfuncties zich ten tijde van de schade zouden hebben bevonden indien zich geen milieuschade had voorgedaan, gereconstrueerd aan de hand van de best beschikbare informatie;
- 25° regeneratie: in geval van water, beschermde soorten en natuurlijke habitats de terugkeer van de aangetaste natuurlijke rijkdommen of ecosysteemfuncties tot de referentietoestand; in geval van bodemschade het verdwijnen van een aanmerkelijk gevaar van een nadelig effect op de menselijke gezondheid, conform de bepalingen van het Bodemsaneringdecreet ter zake. Regeneratie omvat eveneens natuurlijke regeneratie;
- 26° primaire herstelmaatregelen: maatregelen waardoor aangetaste natuurlijke rijkdommen of ecosysteemfuncties tot de referentietoestand worden teruggebracht of hersteld;
- 27° complementaire herstelmaatregelen: maatregelen met betrekking tot natuurlijke rijkdommen of ecosystemen ter compensatie van het feit dat primaire herstelmaatregelen niet tot volledig herstel van de aangetaste natuurlijke rijkdommen of ecosysteemfuncties leiden. Zij hebben tot doel eenzelfde niveau van natuurlijke rijkdommen of ecosysteemfuncties te scheppen, zo nodig ook op een andere locatie, als het geval zou zijn wanneer de aangetaste locatie in haar referentietoestand hersteld zou zijn. Waar mogelijk en passend moet de andere locatie geografisch verbonden zijn met de aangetaste locatie, rekening houdend met de belangen van de getroffen populatie. Deze maatregelen zijn zodanig opgezet dat de extra natuurlijke rijkdommen of ecosysteemfuncties beantwoorden aan de tijdspreferenties en het tijdschema van de herstelmaatregelen;
- 28° compenserende herstelmaatregelen: maatregelen ter compensatie van tussentijdse verliezen van natuurlijke rijkdommen of ecosysteemfuncties die zich voordoen tussen het tijdstip waarop de schade ontstaat en het tijdstip waarop primaire herstelmaatregelen hun volledige uitwerking hebben bereikt. Deze compensatie houdt in dat op de aangetaste locatie of op een alternatieve locatie aan beschermde natuurlijke habitats en soorten of water aanvullende verbeteringen worden aangebracht. Deze maatregelen bestaan niet uit financiële compensatie voor het publiek. Deze maatregelen zijn zodanig opgezet dat de extra natuurlijke rijkdommen of ecosysteemfuncties beantwoorden aan de tijdspreferenties en het tijdschema van de herstelmaatregelen;
- 29° tussentijdse verliezen: verliezen die het gevolg zijn van het feit dat de aangetaste natuurlijke rijkdommen of functies van natuurlijke rijkdommen hun ecologische functies niet kunnen vervullen of geen functies kunnen vervullen voor andere natuurlijke rijkdommen of het publiek totdat de primaire of complementaire maatregelen hun uitwerking hebben bereikt. Deze maatregelen bestaan niet uit financiële compensatie voor het publiek;
- 30° kosten: de kosten die verantwoord zijn in het licht van de noodzaak een juiste en doeltreffende toepassing van deze titel te garanderen. Deze kosten omvatten de ramingskosten van milieuschade of de onmiddellijke dreiging dat dergelijke schade ontstaat en de kosten van alternatieve maatregelen, alsook de administratieve, juridische en handhavingkosten, de kosten van het vergaren van gegevens en andere algemene kosten, en de kosten in verband met monitoring en toezicht.

AFDELING II

Toepassingsgebied

Art. 15.1.2. Deze titel is van toepassing op milieuschade die wordt veroorzaakt door enige beroepsactiviteit, zoals vermeld in bijlage IV, of op een onmiddellijke dreiging dat dergelijke schade ontstaat als gevolg van een van die beroepsactiviteiten.

Deze titel is eveneens van toepassing op schade aan beschermde soorten en natuurlijke habitats die wordt veroorzaakt door enige andere dan de in Bijlage IV vermelde beroepsactiviteiten, alsook op de onmiddellijke

dreiging dat dergelijke schade ontstaat als gevolg van een van die andere beroepsactiviteiten, op voorwaarde dat kan worden aangetoond dat de exploitant in gebreke of nalatig is geweest.

AFDELING III

Verhouding tot ander recht

Art. 15.1.3. Deze titel is van toepassing onverminderd strengere bepalingen met betrekking tot de beroepsactiviteit die onder het toepassingsgebied van deze titel valt.

Onverminderd het toepasselijke aansprakelijkheidsrecht, het recht inzake de toegang tot de rechter en de wetgeving inzake jurisdictieconflicten, geeft deze titel personen geen recht op schadevergoeding vanwege milieuschade of een onmiddellijke dreiging van dergelijke schade.

AFDELING IV

Uitzonderingen

Art. 15.1.4. §1. Deze titel is niet van toepassing op milieuschade, of op de onmiddellijke dreiging dat dergelijke schade ontstaat, als gevolg van:

- 1° een oorlogshandeling, vijandelikheden, burgeroorlog of oproer;
- 2° een natuurverschijnsel dat uitzonderlijk, onontkoombaar en onafwendbaar is.

§2. Deze titel is niet van toepassing op activiteiten die hoofdzakelijk de landsverdediging of de internationale veiligheid dienen.

§3. Deze titel is niet van toepassing op activiteiten die uitsluitend de bescherming tegen natuurrampen tot doel hebben.

§4. Deze titel is niet van toepassing op:

- 1° schade, die veroorzaakt is door een emissie, een gebeurtenis of een incident die/dat heeft plaatsgevonden voor 30 april 2007;
- 2° schade, die veroorzaakt is door een emissie, een gebeurtenis of een incident die/dat heeft plaatsgevonden op of na 30 april 2007, indien de schade het gevolg is van een specifieke activiteit die heeft plaatsgevonden en beëindigd is voor die datum;
- 3° schade, indien het meer dan dertig jaar geleden is dat de emissie, de gebeurtenis of het incident die/dat tot schade heeft geleid, heeft plaatsgevonden.

§5. Deze titel is niet van toepassing op nucleaire risico's en op milieuschade, of op de onmiddellijke dreiging dat dergelijke schade ontstaat, als gevolg van activiteiten waarop het verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie van toepassing is, of als gevolg van een incident of activiteit waarvoor de aansprakelijkheid of schadevergoeding binnen de werkingssfeer valt van een van de volgende internationale overeenkomsten, met inbegrip van toekomstige wijzigingen daarvan:

- 1° het verdrag van Parijs van 29 juli 1960 inzake wettelijke aansprakelijkheid op het gebied van de kernenergie alsook het verdrag van Brussel van 31 januari 1963 tot aanvulling van het Verdrag van Parijs;
- 2° het verdrag van Wenen van 21 mei 1963 inzake de wettelijke aansprakelijkheid voor kernschade;

- 3° het verdrag van 12 september 1997 inzake aanvullende vergoeding voor kernschade;
- 4° het gezamenlijk protocol van 21 september 1988 betreffende de toepassing van het verdrag van Wenen en het verdrag van Parijs;
- 5° de overeenkomst van Brussel van 17 december 1971 inzake de wettelijke aansprakelijkheid op het gebied van het zeevervoer van nucleaire stoffen.

§6. Deze titel is niet van toepassing op milieuschade, of op de onmiddellijke dreiging dat dergelijke schade ontstaat, als gevolg van een incident waarvoor de aansprakelijkheid of schadevergoeding binnen de werkingssfeer valt van een van de volgende internationale overeenkomsten, met inbegrip van de toekomstige wijzigingen daarvan:

- 1° het internationaal verdrag van 27 november 1992 inzake de wettelijke aansprakelijkheid voor schade door verontreiniging door olie;
- 2° het internationaal verdrag van 27 november 1992 tot oprichting van een internationaal fonds voor de vergoeding van schade door verontreiniging door olie.

§7. Deze titel is alleen van toepassing op milieuschade, of op de onmiddellijke dreiging dat dergelijke schade ontstaat, die het gevolg is van diffuse verontreiniging, wanneer een oorzakelijk verband kan worden gelegd tussen de schade en de activiteiten van individuele exploitanten.

HOOFDSTUK II

Preventieve acties

Art. 15.2.1. Wanneer zich nog geen milieuschade heeft voorgedaan maar een onmiddellijke dreiging bestaat dat dergelijke schade zal ontstaan, neemt de exploitant onverwijld de nodige preventieve maatregelen.

Art. 15.2.2. Exploitanten zijn verplicht de bevoegde instantie zo spoedig mogelijk over alle relevante aspecten van de situatie te informeren, wanneer een onmiddellijke dreiging van milieuschade ondanks de door de betrokken exploitant genomen preventieve maatregelen niet verdwijnt.

Art. 15.2.3. Op elk moment kan de exploitant door de bevoegde instantie:

- 1° verplicht worden informatie te verstrekken over een onmiddellijke dreiging van milieuschade of in gevallen waarin zo'n een onmiddellijke dreiging vermoed wordt;
- 2° verplicht worden de nodige preventieve maatregelen te nemen;
- 3° instructies krijgen die bij het nemen van de nodige preventieve maatregelen moeten worden opgevolgd.

Art. 15.2.4. De Vlaamse Regering kan nadere regels bepalen ter uitvoering van de bepalingen van dit hoofdstuk.

HOOFDSTUK III

Herstelacties

AFDELING I

Basisverplichtingen

Art. 15.3.1. Wanneer milieuschade zich heeft voorgedaan:

- 1° stelt de exploitant onverwijld de bevoegde instantie in kennis van alle relevante aspecten van de situatie;
- 2° treft de exploitant elke haalbare maatregel;
- 3° treft de exploitant in overeenstemming met artikel 15.3.3. tot en met 15.3.11., de nodige herstelmaatregelen.

Art. 15.3.2. Op elk moment kan de exploitant door de bevoegde instantie:

- 1° verplicht worden aanvullende informatie te verstrekken over enige schade die zich heeft voorgedaan;
- 2° verplicht worden de nodige herstelmaatregelen en nodige haalbare maatregelen te nemen;
- 3° instructies krijgen die hij bij het nemen van de nodige herstelmaatregelen en nodige haalbare maatregelen moet naleven.

AFDELING II

Keuze en vaststelling van herstelmaatregelen

Art. 15.3.3. De exploitanten stellen in overeenstemming met artikel 15.3.4. tot en met 15.3.11. de potentiële herstelmaatregelen vast en leggen die ter goedkeuring aan de bevoegde instantie voor.

ONDERAFDELING I

Herstel van schade aan natuurlijke habitats, beschermde soorten en water

Art. 15.3.4. Bij het vaststellen van primaire herstelmaatregelen worden opties overwogen om de natuurlijke rijkdommen of ecosysteemfuncties op directe en versnelde wijze, of door natuurlijke generatie, weer in hun referentietoestand te brengen.

Art. 15.3.5. Bij het bepalen van de omvang van de complementaire en compenserende herstelmaatregelen wordt eerst een aanpak overwogen die berust op de equivalentie van de rijkdommen of functies. In een dergelijke aanpak worden eerst maatregelen overwogen die leiden tot natuurlijke rijkdommen of ecosysteemfuncties van dezelfde soort, kwaliteit en kwantiteit als die welke zijn aangetast. Indien dit niet mogelijk is, wordt in alternatieve natuurlijke rijkdommen of ecosysteemfuncties voorzien.

Art. 15.3.6. Wanneer de aanpak overeenkomstig artikel 15.3.5. op basis van de equivalentie van de natuurlijke rijkdommen of functies niet mogelijk blijkt, worden alternatieve waardebeoordelingstechnieken gebruikt.

Als een waardebeoordeling van de verloren gegane rijkdommen of functies mogelijk is, maar een waardebeoordeling van de vervangende natuurlijke rijkdommen of functies niet haalbaar is binnen een redelijke termijn en tegen redelijke kosten, kan de bevoegde instantie kiezen voor herstelmaatregelen waarvan de kosten overeenkomen met de geraamde geldelijke waarde van de verloren gegane natuurlijke rijkdommen of ecosysteemfuncties.

Art. 15.3.7. De redelijke herstelopties worden beoordeeld, gebruik makend van de best beschikbare technieken, op basis van de volgende criteria:

- 1° het effect van elke optie op de menselijke gezondheid en de veiligheid;
- 2° de kosten van de uitvoering van de verschillende opties;

- 3° de kans op succes van elke optie;
- 4° de mate waarin elke optie toekomstige schade zal voorkomen en waarin bij de uitvoering van de optie onbedoelde schade kan worden vermeden;
- 5° de mate waarin elke optie ten goede komt aan de verschillende onderdelen van de relevante natuurlijke rijkdommen of ecosysteemfuncties in kwestie;
- 6° de mate waarin elke optie rekening houdt met relevante sociale, economische en culturele aandachtspunten en andere relevante plaatsgebonden factoren;
- 7° de tijd die het zal vergen om de milieuschade effectief te herstellen;
- 8° de mate waarin elke optie het herstel van de locatie van de milieuschade verwezenlijkt;
- 9° de geografische relatie met de schadelocatie.

Art. 15.3.8. Bij de evaluatie van de verschillende herstelopties kan voor primaire herstelmaatregelen worden gekozen die het aangetaste water en beschermde soorten en natuurlijke habitats niet volledig terugbrengen tot hun referentietoestand of die referentietoestand minder snel herstellen. Een dergelijke beslissing mag uitsluitend worden genomen, wanneer de natuurlijke rijkdommen of ecosysteemfuncties die het voorwerp zijn van deze beslissing, worden gecompenseerd door de complementaire en compenserende maatregelen te versterken en zo een soortgelijk niveau van natuurlijke rijkdommen of ecosysteemfuncties te scheppen als oorspronkelijk bestond.

Art. 15.3.9. Niettegenstaande de voorschriften van artikel 15.3.8. kan de bevoegde instantie overeenkomstig artikel 15.8.10. besluiten dat er geen verdere herstelmaatregelen genomen worden indien:

- 1° de reeds genomen herstelmaatregelen waarborgen dat er geen aanmerkelijk gevaar meer is voor negatieve effecten op de menselijke gezondheid, het water of de beschermde soorten en de natuurlijke habitats;
- 2° de kosten van de te nemen herstelmaatregelen om de referentietoestand of een gelijkwaardig niveau te bereiken zouden niet in verhouding staan tot de milieuvoordelen die daarmee zouden worden verkregen.

Art. 15.3.10. Herstel van schade aan water, beschermde soorten en natuurlijke habitats houdt ook in dat elk aanmerkelijk risico dat de menselijke gezondheid negatieve effecten ondervindt, wordt weggenomen.

ONDERAFDELING II

Herstel van bodemschade

Art. 15.3.11. Het vaststellen en het herstellen van bodemschade, alsook het aanwijzen van de persoon die gehouden is op eigen kosten de bodemschade te herstellen, geschieden overeenkomstig de relevante bepalingen van het Bodemsaneringdecreet.

AFDELING III

Nadere uitvoering

Art. 15.3.12. De Vlaamse Regering kan nadere regels bepalen ter uitvoering van de bepalingen van dit hoofdstuk, in het bijzonder wat het gebruik van de waardebepalingstechnieken betreft.

HOOFDSTUK IV

Kosten van preventie en herstel

AFDELING I

Verplichting voor de exploitant

Art. 15.4.1. De exploitant draagt de kosten van de overeenkomstig deze titel genomen maatregelen, onverminderd de eventuele latere toepassing van artikel 15.5.1. tot en met 15.5.6.

De maatregelen die door de bevoegde instantie worden genomen op grond van artikel 15.8.4. tot en met artikel 15.8.7. laten deze verplichting voor de betrokken exploitant op grond van deze titel, alsook de maatregelen inzake staatssteun, onverlet.

AFDELING II.

Verhaal door de bevoegde instantie

ONDERAFDELING I

Beginsel

Art. 15.4.2. Onverminderd de toepassing van de artikelen 15.5.1. tot en met 15.5.6., verhaalt de bevoegde instantie de kosten die zij in samenhang met het nemen van maatregelen op grond van deze titel heeft gemaakt op de exploitant die de schade of de onmiddellijke dreiging van schade heeft veroorzaakt.

ONDERAFDELING II

Kostenverhaal in geval van meerdere partijen

Art. 15.4.3. Wanneer één en dezelfde schade of onmiddellijke dreiging van schade door meerdere partijen wordt veroorzaakt, zijn de partijen hoofdelijk gehouden tot het dragen van de kosten.

ONDERAFDELING III

Bepalingen en termijn voor het verhalen van kosten

Art. 15.4.4. De bevoegde instantie verhaalt de kosten onder andere door middel van een zakelijke zekerheid of andere geschikte waarborgen.

De Vlaamse Regering kan nadere regels vaststellen met betrekking tot de uitoefening van dit verhaalsrecht.

Art. 15.4.5. De bevoegde instantie kan beslissen af te zien van verhaal wanneer de verhaalskosten groter zijn dan het terug te vorderen bedrag of wanneer niet kan worden vastgesteld wie de exploitant is.

Art. 15.4.6. De bevoegde instantie is gerechtigd tegen de exploitant de procedure in te leiden voor het verhalen van de kosten met betrekking tot alle op grond van deze titel genomen maatregelen, voordat een termijn van vijf jaar verstreken is, te rekenen vanaf de datum waarop de maatregelen geheel zijn voltooid of de datum waarop de aansprakelijke exploitant is geïdentificeerd, indien die datum later is.

HOOFDSTUK V

Verweermiddelen

AFDELING I

Algemene bepalingen

Art. 15.5.1. Voor de gevallen waarin de exploitant een beroep kan doen op één van de hierna vermelde verweermiddelen, stelt de Vlaamse Regering de passende maatregelen vast die de exploitant in staat moeten stellen de gemaakte kosten terugbetaald te krijgen.

Art. 15.5.2. De bepalingen van dit hoofdstuk zijn niet van toepassing op bodemschade.

AFDELING II

Derdeveroorzaker en dwingend overheidsbevel

Art. 15.5.3. Een exploitant is niet verplicht de kosten van de overeenkomstig deze titel genomen maatregelen te dragen, indien hij kan bewijzen dat de milieuschade of de onmiddellijke dreiging dat dergelijke schade ontstaat veroorzaakt is door een derde, ondanks het feit dat passende veiligheidsmaatregelen waren getroffen.

Art. 15.5.4. Een exploitant is niet verplicht de kosten van de overeenkomstig deze titel genomen maatregelen te dragen, indien hij kan bewijzen dat de milieuschade, of de onmiddellijke dreiging dat dergelijke schade ontstaat, het gevolg is van de opvolging van een dwingende opdracht of instructie van een overheidsinstantie, tenzij het een opdracht of instructie betreft naar aanleiding van een emissie of een incident veroorzaakt door de activiteiten van de exploitant zelf.

AFDELING III

Vergunning

Art. 15.5.5. De exploitant behoeft niet de kosten te dragen van de herstelmaatregelen die op grond van deze titel worden genomen, indien hij bewijst dat hij:

- 1° niet in gebreke of nalatig is geweest;
- 2° de milieuschade is veroorzaakt door een emissie of gebeurtenis die uitdrukkelijk is toegestaan op grond van, en geheel in overeenstemming is met de voorwaarden van, een vergunning die is verleend bij of krachtens de toepasselijke federale en gewestelijke bepalingen en uitvoeringsbesluiten welke uitvoering geven aan de in bijlage IV genoemde wettelijke maatregelen van de Gemeenschap, als toegepast op de datum van de emissie of de gebeurtenis.

AFDELING IV

Stand van de wetenschappelijke en technologische kennis

Art. 15.5.6. De exploitant behoeft niet de kosten te dragen van de op grond van deze titel genomen herstelmaatregelen, indien hij bewijst dat hij:

- 1° niet in gebreke of nalatig is geweest;
- 2° de milieuschade is veroorzaakt door emissies of activiteiten of alle manieren waarop een product tijdens een activiteit wordt gebruikt, waarvan de exploitant kan bewijzen dat die op grond van de stand van de wetenschappelijke en technologische kennis op het tijdstip dat zij plaatsvonden, niet als schadelijk werden beschouwd.

HOOFDSTUK VI

Verzoeken om maatregelen

Art. 15.6.1. De volgende personen die kennis hebben van gevallen van milieuschade kunnen bij de bevoegde instantie opmerkingen indienen en de bevoegde instantie verzoeken om maatregelen te treffen krachtens deze titel:

- 1° natuurlijke personen en rechtspersonen die milieuschade lijden of dreigen te lijden;
- 2° natuurlijke personen en rechtspersonen die een belang hebben bij de besluitvorming inzake de schade;
- 3° rechtspersonen als vermeld in artikel 2 van de wet van 12 januari 1993 betreffende een vorderingsrecht inzake bescherming van het leefmilieu.

Art. 15.6.2. Het verzoek om maatregelen gaat vergezeld van de relevante informatie en gegevens ter ondersteuning van de opmerkingen die met betrekking tot de milieuschade in kwestie worden voorgelegd.

Art. 15.6.3. De personen vermeld in artikel 15.6.1. worden zo spoedig mogelijk door de bevoegde instantie in kennis gesteld van de beslissing over het al dan niet nemen van maatregelen en de redenen hiertoe.

HOOFDSTUK VII

Beroep

Art. 15.7.1. De personen vermeld in artikel 15.6.1. kunnen tegen de beslissing van de bevoegde instantie als vermeld in artikel 15.6.3. beroep instellen bij de minister.

De exploitanten ten aanzien van wie de bevoegde instantie preventieve acties nam overeenkomstig artikel 15.2.3., of herstelacties in de zin van artikel 15.3.2., kunnen eveneens tegen de beslissing houdende deze acties beroep indienen bij de minister.

De minister toetst de aangevochten beslissing van de bevoegde instantie aan de materieelrechtelijke en procedurele voorschriften van deze titel.

Binnen een termijn van zestig dagen na de ontvangst van het beroep doet de minister hierover uitspraak.

De Vlaamse Regering kan hierover nadere regels bepalen.

HOOFDSTUK VIII

Bevoegde instantie

AFDELING I

Aanduiding

Art. 15.8.1. De Vlaamse Regering stelt binnen het beleidsdomein Leefmilieu, Natuur en Energie een bevoegde instantie aan die verantwoordelijk is voor de uitvoering van de onderscheiden taken waarin artikel 15.8.2. tot en met 15.8.15. voorzien.

Deze bevoegde instantie kan een of meer van deze taken opdragen of delegeren aan een of meer agentschappen binnen het beleidsdomein Leefmilieu, Natuur en Energie.

De Vlaamse Regering bepaalt nadere regels ter zake.

AFDELING II

Taken

ONDERAFDELING I

Algemene taken

Art. 15.8.2. De bevoegdheid om de aard, de omvang en de ernst van de schade te beoordelen berust bij de bevoegde instantie.

Art. 15.8.3. Onverminderd de toepassing van artikel 15.3.11, berust de bevoegdheid tot aanwijzing van de exploitant die de schade, of de onmiddellijke dreiging van schade, heeft veroorzaakt bij de bevoegde instantie.

ONDERAFDELING II

Preventieve acties

Art. 15.8.4. De bevoegde instantie kan op elk moment:

- 1° de exploitant verplichten informatie te verstrekken over een onmiddellijke dreiging van milieuschade of in gevallen waarin zo'n onmiddellijke dreiging vermoed wordt;
- 2° de exploitant verplichten de nodige preventieve maatregelen te nemen;
- 3° de exploitant instructies geven die bij het nemen van de nodige preventieve maatregelen moeten worden opgevolgd;
- 4° zelf de nodige preventieve maatregelen nemen.

Art. 15.8.5. De bevoegde instantie eist dat de preventieve maatregelen door de exploitant worden genomen. Als de exploitant de verplichtingen van artikel 15.2.1. en artikel 15.2.3., 2° en 3°, niet nakomt of niet kan worden geïdentificeerd, kan de bevoegde instantie zelf de nodige preventieve maatregelen nemen.

ONDERAFDELING III

Herstelacties

Art. 15.8.6. De bevoegde instantie kan op elk moment:

- 1° de exploitant verplichten aanvullende informatie te verstrekken over enige schade die zich heeft voorgedaan. De bevoegde instantie is gemachtigd van de exploitant te verlangen dat hij zelf een beoordeling maakt en alle aanvullende informatie en gegevens verstrekt;
- 2° de exploitant verplichten de nodige herstelmaatregelen en nodige haalbare maatregelen te treffen;
- 3° de exploitant instructies geven die hij bij het nemen van de nodige herstelmaatregelen en nodige haalbare maatregelen moet naleven;
- 4° zelf de nodige herstelmaatregelen en elke haalbare maatregel nemen.

Art. 15.8.7. De bevoegde instantie eist dat de haalbare maatregelen en herstelmaatregelen door de exploitant worden genomen. Als de exploitant de verplichtingen waarin artikel 15.3.1. voorziet niet nakomt, of niet kan worden geïdentificeerd, kan de bevoegde instantie zelf deze maatregelen nemen.

Art. 15.8.8. De bevoegdheid om te bepalen welke herstelmaatregelen in overeenstemming met artikel 15.3.3. tot en met 15.3.11. moeten worden uitgevoerd, berust bij de bevoegde instantie.

ONDERAFDELING IV

Vaststelling van herstelmaatregelen

Art. 15.8.9. De bevoegde instantie werkt indien nodig samen met de exploitant.

Art. 15.8.10. Wanneer zich meerdere gevallen van milieuschade hebben voorgedaan en de bevoegde instantie er niet voor kan zorgen dat de noodzakelijke herstelmaatregelen gelijktijdig worden genomen, kan de bevoegde instantie bepalen welk geval van schade eerst moet worden hersteld.

Bij het nemen van deze beslissing houdt de bevoegde instantie onder meer rekening met de aard, de omvang en de ernst van de milieuschade en met de mogelijkheid van natuurlijke regeneratie. Zij houdt ook rekening met het gevaar voor de menselijke gezondheid.

Art. 15.8.11. De bevoegde instantie stelt de betrokken exploitant onverwijld in kennis van elk besluit waarbij maatregelen worden opgelegd.

Dat besluit vermeldt de precieze gronden waarop het is gebaseerd, de rechtsmiddelen met inbegrip van de termijnen die voor die rechtsmiddelen gelden, die ter beschikking staan van de betrokken exploitant.

Art. 15.8.12. De bevoegde instantie nodigt de personen, vermeld in artikel 15.6.1., en in ieder geval de personen op wier terrein de herstelmaatregelen en haalbare maatregelen worden getroffen en de betrokken exploitant uit om opmerkingen te maken. De bevoegde instantie houdt rekening met die opmerkingen.

Art. 15.8.13. Als de maatregelen activiteiten omvatten die krachtens het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning meldings- of vergunningplichtig zijn of werken omvatten die krachtens artikel 99 van het decreet van 18 mei 1999 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening vergunningsplichtig zijn, geldt het besluit overeenkomstig artikel 15.8.11. als melding of milieuvergunning, respectievelijk als stedenbouwkundige vergunning.

De Vlaamse Regering bepaalt welke instanties terzake voorafgaandelijk advies moeten verlenen.

ONDERAFDELING V

Behandeling van verzoeken om maatregelen

Art. 15.8.14. De bevoegde instantie neemt opmerkingen en verzoeken om maatregelen, die aannemelijk maken dat er milieuschade is, in overweging. Artikel 15.8.12. is hierbij van overeenkomstige toepassing.

Art. 15.8.15. De bevoegde instantie stelt zo spoedig mogelijk de personen vermeld in artikel 15.6.1. in kennis van de beslissing over het al dan niet nemen van maatregelen, en de redenen hiertoe.

Art. 15.8.16. Met uitzondering van artikel 15.8.2., 15.8.3. en 15.8.8., kan de Vlaamse Regering de gevallen bepalen waarin de bevoegde instantie de uitvoering van de noodzakelijke maatregelen aan derden kan delegeren of opdragen.

HOOFDSTUK IX

Financiële zekerheden

Art. 15.9.1. De Vlaamse Regering treft maatregelen om de geëigende economische en financiële actoren aan te moedigen financiële zekerheidsinstrumenten en -markten te ontwikkelen, met inbegrip van financiële mechanismen voor gevallen van insolventie, opdat de exploitanten gebruik kunnen maken van financiële garanties om hun verantwoordelijkheden krachtens deze titel na te komen.

HOOFDSTUK X

Samenwerking met de gewesten, de federale overheid en andere lidstaten

Art. 15.10.1. Wanneer milieuschade gevolgen heeft of dreigt te hebben voor één of meer gewesten, de federale overheid of andere lidstaten van de Europese Unie, werkt de bevoegde instantie samen met de bevoegde instanties van de andere gewesten, de federale overheid en andere lidstaten, onder andere door een behoorlijke uitwisseling van informatie, teneinde ervoor te zorgen dat de nodige maatregelen met betrekking tot die milieuschade of onmiddellijke dreiging van milieuschade worden genomen.

Wanneer zich milieuschade overeenkomstig de eerste paragraaf voordoet, verstrekt de bevoegde instantie voldoende informatie aan de bevoegde instanties van de andere gewesten, de federale overheid of andere lidstaten van de Europese Unie.

Wanneer de bevoegde instantie milieuschade vaststelt die niet binnen haar grenzen is veroorzaakt, kan zij dit melden aan de bevoegde instanties van alle betrokken gewesten, de federale overheid of lidstaten van de Europese Unie, in voorkomend geval aan de Europese Commissie; kunnen aanbevelingen gedaan worden inzake de nodige maatregelen en kan om terugbetaling verzocht worden van de kosten van de genomen maatregelen.

Deze samenwerking doet geen afbreuk aan bestaande en toekomstige samenwerkingsvormen.

HOOFDSTUK XI

Rapport en evaluatie

Art. 15.11.1. De bevoegde instantie brengt tweejaarlijks, vanaf de datum van inwerkingtreding van deze titel, rapport uit aan de Vlaamse Regering over de toepassing van deze titel.

Dit rapport omvat minstens de volgende informatie:

- 1° de genomen maatregelen ter bevordering van het gebruik van instrumenten van financiële zekerheid en de resultaten ervan;
- 2° de gevallen van milieuschade, het type van milieuschade, de data waarop de milieuschade is ontstaan of aan het licht is gekomen;
- 3° de resultaten van de herstelprocessen;
- 4° de uitkomsten van de beroepsprocedures;
- 5° de raming van de extra administratieve kosten die jaarlijks door de overheid moeten worden gedragen;
- 6° de evaluatie van de verweermiddelen vermeld in artikel 15.5.1. tot en met 15.5.6., in het bijzonder wat betreft de toepassing van de stand van de wetenschappelijke en technologische kennis.

De Vlaamse Regering kan nadere regels ter zake bepalen.”.

Artikel 3

Aan hetzelfde decreet wordt een bijlage III toegevoegd, die luidt als volgt:

“Bijlage III

Criteria ter bepaling van de negatieve effecten als bedoeld in artikel 15.1.1., 6°

Of een vorm van schade aanmerkelijke negatieve effecten heeft op het bereiken of het handhaven van de gunstige staat van instandhouding van soorten of natuurlijke habitats, wordt bepaald aan de hand van de referentietoestand, rekening houdende met de functies als gevolg van hun belevingswaarde en met hun capaciteit voor natuurlijke regeneratie.

Of de referentietoestand aanmerkelijke negatieve wijzigingen heeft ondergaan, wordt bepaald aan de hand van meetbare gegevens zoals:

- a) het aantal exemplaren, de populatiedichtheid of de ingenomen oppervlakte;
- b) de rol van afzonderlijke exemplaren of van de beschadigde oppervlakte in verhouding tot de soorten of de instandhouding van de habitat, de zeldzaamheid van de soort of de habitat zoals vastgesteld op plaatselijk, regionaal, nationaal of hoger niveau, met inbegrip van het communautaire niveau;
- c) het voortplantingsvermogen van de soort volgens de voor die soort of populatie specifieke dynamiek, de levensvatbaarheid ervan of het natuurlijke regeneratievermogen van de habitat volgens de dynamiek die specifiek is voor de karakteristieke soort van die habitat of de populaties van die soort;
- d) 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 tot een toestand die uitsluitend op basis van de dynamiek van de soort of habitat leidt tot een toestand die gelijkwaardig of beter wordt geacht dan de referentietoestand.

Effecten op de menselijke gezondheid worden beschouwd als aanmerkelijke negatieve effecten.

Als aanmerkelijke negatieve effecten worden niet beschouwd:

- a) negatieve schommelingen die kleiner zijn dan de normale gemiddelde schommelingen voor een bepaalde soort of habitat;

- b) negatieve schommelingen als gevolg van natuurlijke oorzaken of als gevolg van het ingrijpen in verband met het normale beheer van gebieden, zoals vastgelegd in habitatdossiers of in documenten waarin de doelen zijn uiteengezet, of zoals voordien uitgeoefend door eigenaars of exploitanten;
- c) schade aan soorten of habitats waarvan bekend is dat zij binnen een korte periode en zonder ingrijpen herstellen tot de referentietoestand ofwel tot een toestand die uitsluitend op basis van de dynamiek van de soort of habitat leidt tot een toestand die gelijkwaardig of beter wordt geacht dan de referentietoestand.”.

Artikel 4

Aan hetzelfde decreet wordt een bijlage IV toegevoegd, die luidt als volgt:

“Bijlage IV

In artikel 15.1.2. vermelde activiteiten

1. De exploitatie van installaties die overeenkomstig richtlijn 96/61/EG van de Raad van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging aan een vergunningsplicht zijn onderworpen, inzonderheid de inrichtingen die GPBV-installaties betreffen zoals bepaald door sub 16° van artikel 1 van titel I van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning, hierna het VLAREM genoemd. Dit houdt in alle activiteiten van bijlage I van richtlijn 96/61/EG van de Raad, met uitzondering van installaties of delen daarvan die bestemd zijn voor het onderzoek, de ontwikkeling, en het testen van nieuwe producten en processen.
2. 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 van de Raad van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen en richtlijn 91/689/EEG van de Raad van 12 december 1991 betreffende gevaarlijke afvalstoffen onderworpen zijn aan een vergunnings- of registratieplicht, inzonderheid de inrichtingen waarop rubriek 2 van bijlage 1 van titel 1 van het VLAREM van toepassing is.

Deze activiteiten omvatten onder meer de exploitatie van stortplaatsen overeenkomstig richtlijn 1999/31/EG van de Raad van 26 april 1999 betreffende het storten van afvalstoffen en de exploitatie van verbrandingsinstallaties overeenkomstig richtlijn 2000/76/EG van het Europees Parlement en de Raad van 4 december 2000 betreffende de verbranding van afval.

Het voor landbouwdoeleinden verspreiden van rioolslib uit zuiveringsinstallaties voor stedelijk afvalwater valt, mits dat volgens een erkende norm gezuiverd is, niet onder deze activiteiten.

3. Lozingen in oppervlaktewater die, overeenkomstig richtlijn 2006/11/EG van de Raad van 15 februari 2006 betreffende de verontreiniging veroorzaakt door bepaalde gevaarlijke stoffen in het aquatisch milieu van de Gemeenschap worden geloosd, aan een voorafgaande vergunning zijn onderworpen, inzonderheid de inrichtingen waarop de subrubrieken 3.4 en 3.6.3 van Bijlage 1 van Titel I van het VLAREM op van toepassing zijn, alsmede de toekomstige wijzigingen in uitvoering van richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid, hierna de Kaderrichtlijn Water genoemd.
4. Lozingen van stoffen in het grondwater die overeenkomstig richtlijn 80/68/EEG van de Raad van 17 december 1979 betreffende de bescherming van het grondwater tegen verontreiniging veroorzaakt door de lozing van bepaalde gevaarlijke stoffen, aan een voorafgaande vergunning zijn onderworpen, inzonderheid de inrichtingen waarop de subrubrieken 52.1.1, 52.2.2° en 52.2.3° van bijlage 1 van titel I van het VLAREM van toepassing zijn, alsmede de toekomstige wijzigingen in uitvoering van de Kaderrichtlijn Water.
5. Lozingen of injectie van verontreinigende stoffen in oppervlaktewater of het grondwater die overeenkomstig de Kaderrichtlijn Water aan een vergunnings-, toestemmings- of registratieplicht zijn onderworpen,

inzonderheid de inrichtingen waarop de subrubrieken 3.4., 3.6.3., 52.1.1., 52.2.2° en 52.2.3° van Bijlage 1 van Titel I van het VLAREM van toepassing zijn.

6. Alle wateronttrekking en –opstuwung die overeenkomstig de Kaderrichtlijn 2000/60/EG aan een voorafgaande toestemming onderworpen zijn, inzonderheid de inrichtingen waarop de rubrieken en subrubrieken 53.2., 53.2.1°.b) en c), 53.4.2°.b) en c), 53.6, 53.7, 53.8.2° en 3°, 53.9 en 56 van Bijlage 1 van Titel I van het VLAREM van toepassing zijn.
7. De fabricage, het gebruik, de opslag, de verwerking, de storting, de emissie in het milieu en het vervoer op het terrein van de onderneming, inzonderheid de inrichtingen vermeld in artikel 8 van titel I van VLAREM, van:
 - a) gevaarlijke stoffen als vermeld in artikel 2, lid 2, van richtlijn 67/548/EEG van de Raad van 27 juni 1967 betreffende de aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen inzake de indeling, de verpakking en het kenmerken van gevaarlijke stoffen;
 - b) gevaarlijke preparaten als vermeld in artikel 2, lid 2, van richtlijn 1999/45/EG van het Europees Parlement en de Raad van 31 mei 1999 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de indeling, de verpakking en het kenmerken van gevaarlijke preparaten;
 - c) gewasbeschermingsmiddelen als vermeld in artikel 2, onder 1, van richtlijn 91/414/EEG van de Raad van 15 juli 1991 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen;
 - d) biociden als vermeld in artikel 2, lid 1, onder a), van richtlijn 98/8/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 1998 betreffende het op de markt brengen van biociden.
8. 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 van de Raad van 21 november 1994 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 van de Raad van 23 juli 1996 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten inzake het vervoer van gevaarlijke goederen per spoor, hetzij in richtlijn 93/75/EEG van de Raad van 13 september 1993 betreffende de minimumeisen voor schepen die gevaarlijke of verontreinigende goederen vervoeren en die naar of uit de zeehavens van de Gemeenschap varen.
9. De exploitatie van installaties, die overeenkomstig richtlijn 84/360/EEG van de Raad van 28 juni 1984 betreffende de bestrijding van door industriële inrichtingen veroorzaakte luchtverontreiniging aan een vergunningsplicht zijn onderworpen, meer bepaald met betrekking tot de uitstoot in de lucht van onder de bovengenoemde richtlijn vallende verontreinigende stoffen, inzonderheid de inrichtingen waarop rubriek 20 van titel I van het VLAREM van toepassing is, met uitzondering van de subrubrieken waarvoor er een “3” staat in de derde kolom.
10. Het ingeperkte gebruik, met inbegrip van vervoer, van genetisch gemodificeerde micro-organismen, als gedefinieerd in richtlijn 90/219/EEG van de Raad van 23 april 1990 inzake het ingeperkte gebruik van genetisch gemodificeerde micro-organismen, inzonderheid de inrichtingen waarop de rubriek 51 van titel I van het VLAREM van toepassing is.
11. 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 van het Europees Parlement en de Raad.
12. Elke grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de Europese Unie waarvoor een vergunning is vereist of een verbod geldt op grond van verordening (EEG) nr. 259/93 van de Raad van

1 februari 1993 betreffende toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de Europese Gemeenschap, zoals uitgevoerd door artikel 33 van het decreet van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen.

13. Het beheer van winningsafvalvoorzieningen krachtens richtlijn 2006/21/EG van 15 maart 2006 van het Europees Parlement en de Raad betreffende het beheer van afval uit winningsindustrieën.

Artikel 5

Zolang de milieudoelstellingen ter uitvoering van artikel 51 van het decreet Integraal Waterbeleid niet zijn vastgesteld, wordt de ecologische toestand, het ecologische potentieel en de chemische toestand van het oppervlaktewater en de chemische en kwantitatieve toestand van het grondwater bepaald aan de hand van de milieu-kwaliteitsnormen die bepaald zijn in ter uitvoering van hoofdstuk 2.3. en afdeling 2.4.1. van titel II van het VLAREM.

Artikel 6

Dit decreet treedt in werking op 1 mei 2007.

Brussel,

De minister-president van de Vlaamse Regering

Yves LETERME

*De Vlaamse minister van Openbare Werken,
Energie, Leefmilieu en Natuur*

Kris PEETERS

ADVIES VAN DE SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD VAN VLAANDEREN

Brussel, 17 januari 2007
AG-IT/07-XX

Aan de heer PEETERS Kris
Vlaams minister van Openbare Werken, Energie,
Leefmilieu en Natuur
Koning Albert II-laan 20 - Ferrarisgebouw

1000 BRUSSEL

Betreft: SERV-advies decreet Milieuschade

Mijnheer de Minister,

Op 22 december 2006 heeft u de SERV om advies gevraagd over het voorontwerp van decreet tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel 'Milieuschade', tot omzetting van de richtlijn 2004/35/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende de milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade.

De raad heeft tijdens zijn bijeenkomst van 17 januari 2007 geen consensus kunnen bereiken. Bijgevolg vindt u als bijlage de afzonderlijke standpunten van de organisaties vertegenwoordigd in de SERV.

In de hoop u hiermee van dienst te zijn geweest,

Met de meeste hoogachting,

Pieter Kerremans
administrateur-generaal

Caroline Copers
voorzitter

1. Standpunt van ABVV, ACV en ACLVB

1.1. Opmerkingen bij het beleidsmatige uitgangspunt om geen “gold plating” toe te passen

Het voorontwerp van decreet beoogt de omzetting van de Europese Richtlijn Milieuschade in het Vlaamse Gewest. De richtlijn heeft als doel een kader vast te stellen voor het voorkomen en herstellen van milieuschade. Dit kader is gebaseerd op het beginsel ‘de vervuiler betaalt’ en laat exploitanten die milieuschade of een onmiddellijke dreiging van milieuschade hebben veroorzaakt de kosten dragen van preventie en herstel. Op die manier worden exploitanten aangespoord om maatregelen te nemen en duurzame praktijken te ontwikkelen om het risico op milieuschade te beperken. De vakbonden ABVV, ACV en ACLVB staan ten volle achter deze uitgangspunten en pleiten voor een coherente en vooruitziende omzetting van deze richtlijn, die bijdraagt tot het realiseren van de Vlaamse milieubeleidsdoelstellingen en tegelijkertijd ondernemingen consequent motiveert om te investeren in vernieuwende en toekomstgerichte milieutechnologieën.

In dat verband hebben we bedenkingen bij het beleidsmatige uitgangspunt om bij de omzetting in principe niet verder te gaan dan wat Europa vereist (vermijden van “gold plating”). Om deze optie te motiveren wordt verwezen naar het Vlaamse Regeerakkoord; maar dit akkoord staat wel degelijk toe dat Vlaanderen verder gaat als daar goede redenen toe zijn.

De Richtlijn Milieuschade is een horizontale kaderrichtlijn, die de implementerende overheid met betrekking tot een groot aantal punten beleidsruimte laat. Dit is heel expliciet vermeld in artikel 16, §1 wat betreft de werkingssfeer, en in artikel 2 §3 c wat betreft het toepassingsgebied van de milieuschade. De optie om in beide gevallen te kiezen voor een minimale omzetting lijkt eerder te getuigen van een principieel minimalisme dan van een doordachte implementatie die kadert binnen vooropgestelde milieubeleidsdoelstellingen en strookt met elders reeds aangegane engagementen. De vakbonden ACV, ABVV en ACLVB betreuren in dit verband dat een overzicht van de implementatie-opties in de andere lidstaten van de Unie niet beschikbaar is; een dergelijk overzicht zou een gefundeerd debat over “gold plating” kunnen vergemakkelijken.

Bovenstaande bedenkingen worden in de volgende punten uitgewerkt.

1.2. Welke milieuschade komt in aanmerking?

Milieuschade omvat schade aan beschermde soorten en habitats, schade aan water en bodemschade. Het voorontwerp van decreet beperkt in eerste instantie de schade aan beschermde soorten en habitats tot de schade aan soorten en habitats die genoemd zijn in de bijlagen van de vogel- en habitatrichtlijn (en maakt dus geen gebruik van de mogelijkheid om nationaal of regionaal beschermde soorten en habitats

onder het toepassingsgebied te brengen), maar delegeert aan de regering de bevoegdheid om andere soorten en habitats onder het toepassingsgebied te brengen.

Het Mira-T 2005 stelt dat *“de vermindering van de milieudruk op terrestrische en aquatische habitats onvoldoende is om de gewenste natuurgerichte milieukwaliteit te realiseren voor kwetsbare soorten en habitats. Om de verwachte ecologische effecten van klimaatverandering te minimaliseren, moet de druk van andere milieufactoren zoveel mogelijk worden beperkt.”*

Het Milieubeleidsplan 2003-2007 stelt in punt 12.4.3.1. dat het *“de bedoeling is tegen 2007 de diversiteit aan natuurlijke organismen zoveel mogelijk in kaart te brengen en kwetsbare soorten juridisch te beschermen zodat ze op lange termijn kunnen overleven. De uitbouw van een monitoringsnetwerk op Vlaamse schaal en de integratie van diverse gegevensbronnen zorgen ervoor dat we de soortendiversiteit beter kunnen inschatten en de invloed van bepaalde ingrepen op specifieke soorten kunnen vaststellen. Zo kunnen we de maatregelen ook op passende wijze bijsturen.”*

De vakbonden ABVV, ACV en ACLVB denken dat de wetenschappelijke onderbouwing die door Mira wordt aangereikt en de gegevens die door realisatie van het Milieubeleidsplan beschikbaar worden, een evenwichtig debat over de uitbreiding van het toepassingsgebied moeten mogelijk maken. Wij vragen daarom ook een overzicht te maken van de implementatie-opties van de andere lidstaten en mede op basis van het resultaat van dit onderzoek te beslissen om al dan niet bijkomende soorten en gebieden onder het toepassingsgebied van het decreet te brengen.

1.3. Toepassingsgebied van het voorontwerp

Het voorontwerp stelt een objectieve aansprakelijkheid voorop voor milieuschade (of onmiddellijke dreiging) veroorzaakt door beroepsactiviteiten, vermeld in bijlage IV. Ook hier maakte men geen gebruik van de in de richtlijn voorziene mogelijkheid om de werkingssfeer uit te breiden. De bijlage neemt de activiteiten uit bijlage III bij de richtlijn over, maar verwijst herhaaldelijk ook uitdrukkelijk naar de rubrieken van bijlage 1 bij Vlare I. Hierbij wordt de uitdrukking “inzonderheid” aangewend; deze toevoeging kan de indruk wekken inperkend te zijn ten opzichte van de activiteiten gedefinieerd in de richtlijn. We wijzen de verwijzing naar Vlare I niet af, maar stellen een alternatieve toevoeging voor: *“Deze activiteiten omvatten onder meer...”*.

Ook hier zou een vergelijking met de implementatie-opties in de andere lidstaten dienstbaar kunnen zijn om een afgewogen omschrijving te maken van het toepassingsgebied. Hierbij mogen we uiteraard niet uit het oog verliezen dat het voorontwerp een bijkomende *foutaansprakelijkheid* (maar dus geen objectieve aansprakelijkheid) introduceert voor alle andere beroepsactiviteiten die schade aan beschermde soorten en natuurlijke habitats berokkenen.

1.4. Verweermiddelen

De vakbonden ABVV, AVC en ACLVB waarderen dat een einde werd gemaakt aan de mogelijke tegenstelling tussen artikels 5, §1 en 6, §1 van de richtlijn enerzijds, en artikel 8, §3 en §4 (in combinatie met artikels 5, §4 en 6, §3) anderzijds, waardoor het niet geheel duidelijk was of de exploitant de maatregelen moest nemen in de gevallen waar hij meent de kosten niet te moeten dragen. Het voorontwerp stelt duidelijk dat dit wel degelijk het geval is, alhoewel dit niet verhindert dat de bevoegde overheidsinstantie zelf de nodige maatregelen kan nemen (art. 15.8.4, 15.8.5, 15.8.6 en 15.8.7).

1.4.1 Permit defense

Artikel 15.5.5 maakt gebruik van de mogelijkheid die door artikel 8, §4 van de richtlijn wordt geboden. Men gaat hier uiteraard “verder” dan de minimumbepalingen van de richtlijn, maar het resultaat is hier geen versterking, maar een inperking van de objectieve aansprakelijkheid en van het principe ‘de vervuiler betaalt’.

Het verweermiddel is beperkt tot de kosten van de herstelmaatregelen. De exploitant moet ook een dubbel bewijs leveren (hij is niet in gebreke of nalatig geweest en de milieuschade is veroorzaakt door een emissie of een gebeurtenis die uitdrukkelijk is toegestaan op grond van, én geheel in overeenstemming is met, de voorwaarden van een vergunning).

In eerste instantie lijkt de opname van dit verweermiddel in overeenstemming met de *zorgplicht*, die in verschillende decreten en met name in artikel 22 van het milieuvergunningsdecreet is ingeschreven. Artikel 22 van het milieuvergunningsdecreet stelt: “Ongeacht de verleende vergunning moet hij (de exploitant) steeds de nodige maatregelen treffen om schade, hinder en zware ongevallen te voorkomen *en, om bij ongeval, de gevolgen ervan voor de mens en het leefmilieu zo beperkt mogelijk te houden.*” Deze bepaling handelt over preventieve maatregelen *en maatregelen gericht op schade-uitbreiding*. Het voorontwerp differentieert - in overeenstemming met de richtlijn - tussen preventieve maatregelen bij onmiddellijke dreiging, onmiddellijke maatregelen om schade-uitbreiding te voorkomen en herstelmaatregelen op langere termijn. De vakbonden ACV, ABVV en ACLVB benadrukken dat de preventieve maatregelen die in artikel 15.2.1 worden voorgeschreven en de maatregelen die in artikel 15.3.1., 2° worden beschreven ressorteren onder de zorgplicht van de exploitant, en pleiten ervoor het vergunningenverweer ondubbelzinnig te beperken tot de kosten van de herstelmaatregelen in overeenstemming met artikel 15.3.3 tot en met 15.3.10. De memorie van toelichting bij het voorontwerp stelt dat dit ook de bedoeling is.

1.4.2 State of the art defense

Dit verweermiddel is eveneens beperkt tot de herstelkosten. Ook in dit geval rust op de exploitant een dubbele bewijslast: hij dient te bewijzen dat hij niet in gebreke of nalatig is geweest en dat hij handelde

overeenkomstig de stand van de wetenschappelijke en technologische kennis. Dit laatste is de objectieve stand van de wetenschappelijke en technische kennis waarvan de exploitant wordt geacht op de hoogte te zijn. Het heeft geen betrekking op de praktijken en op de gebruikelijke veiligheidsvoorschriften in de industriesector waarin de exploitant actief is, maar op de stand van de wetenschappelijke en technische kennis zonder meer, daaronder begrepen het meest geavanceerde niveau op het tijdstip waarop de betrokken schade werd veroorzaakt. Naar verluidt hebben de meeste andere lidstaten aangegeven dit verweermiddel bij de omzetting van de richtlijn te zullen opnemen. De vakbonden ABVV, ACV en ABVV verzetten zich niet uitdrukkelijk tegen de opname van dit verweermiddel, maar wensen wel de volgende bedenkingen te formuleren.

1. Het invoeren van dit verweermiddel betekent een verdere inperking van de objectieve aansprakelijkheid en van het principe "de vervuiler betaalt".
2. Het toetsingskader met betrekking tot objectieve stand van de wetenschappelijke en technische kennis is niet absoluut eenduidig en objectief. Dit kan leiden tot rechtsonzekerheid voor exploitanten: wanneer zij na een dure wetenschappelijke voorbereiding van de verweerprocedure op het einde van de rit bakzeil halen, zullen ze ook nog eens moeten opdraaien voor de kosten van de herstelmaatregelen. Hetzelfde geldt *mutatis mutandis* voor de overheid.

De vakbonden erkennen dat met het in werking treden van de Europese verordening REACH, er reeds deels tegemoet gekomen worden aan bovenstaande bedenkingen.

1.5. Samenwerking met andere overheden

1.5.1 Beroepsactiviteiten die ressorteren onder federale bevoegdheid

Een aantal bijlage IV-beroepsactiviteiten ressorteren onder federale wetgeving (het vervoer van gevaarlijke goederen, het in de handel brengen van GGO's en het vervoer van GGO's, doorvoer van afvalstoffen, Seveso-inrichtingen; de doelbewuste introductie van GGO's heeft zowel een federaal aanknopingspunt (bescherming van de volksgezondheid) als een gewestelijk aanknopingspunt (landbouw, bescherming van het leefmilieu)). De Impactstudie Richtlijn Aansprakelijkheid Milieuschade stelt dat hier het onderscheid tussen preventie en herstel als uitgangspunt moet gehanteerd worden.

Gewestelijke preventie-, inperkings- en herstelplichten zullen in het merendeel van de gevallen van toepassing zijn, maar de federale preventie- en inperkingsbepalingen zullen gelden in volgende gevallen :

- (1) preventie van dreigende milieuschade ingevolge beroepsactiviteiten die behoren tot de federale bevoegdheid inzake leefmilieu,
- (2) preventie van dreigende milieuschade ingevolge *alle* beroepsactiviteiten waar het incident een optreden vergt van de civiele bescherming, en
- (3) het treffen van onmiddellijke inperkingsmaatregelen om uitbreiding van milieuschade ingevolge (alle) beroepsactiviteiten te voorkomen, wanneer een optreden van de civiele bescherming is vereist.

Een gebrek aan afstemming of uniforme omzetting van de richtlijn door de gewesten en de federale overheid kan aldus voor gevolg hebben dat verschillende preventie-, inperkings- en herstelplichten gelden

afhankelijk van de aard van de schadeveroorzakende beroepsactiviteit en afhankelijk van het al dan niet tussenkomen van de civiele bescherming. Een dergelijke situatie is onwenselijk, vermits ze kan leiden tot ongelijke behandeling van de diverse sectoren en een gebrek aan uniformiteit en bijgevolg rechtsonzekerheid.

1.5.2 Bescherming van de kustzone

De bescherming van het mariene milieu komt in principe toe aan de federale overheid die met het oog daarop eveneens rechtsbevoegd is om in het kader van de Richtlijn Milieuschade een implementatiewetgeving uit te vaardigen. Nochtans dient erkend te worden dat het landgedeelte van de *kustzone* (waar het Vlaamse Gewest bevoegd is voor het uitvaardigen van reglementering ter bescherming van het milieu) en de zeezijde ervan (waar de federale overheid bevoegd is) een open systeem is dat vanuit ecologisch oogpunt moet worden beschouwd als een eenheid die wordt gekenmerkt door de aanwezigheid van geleidelijk van het land naar de zee in elkaar overgaande habitats die worden bewoond door een grote verscheidenheid van vaak onderling afhankelijke soorten. Sommige soorten kan men overigens niet ondubbelzinnig toewijzen aan de zeegebieden of het landgedeelte.

Daarom pleiten we ervoor om voor de kustzone een samenhangende, op elkaar afgestemde uitvoering te geven aan de richtlijn.

2. Standpunt van BB, UNIZO en Voka

De werkgeversorganisaties appreciëren dat het voorontwerp van decreet in het algemeen goed uitgewerkt werd en dat er zo nauw mogelijk bij de richtlijn aangesloten wordt.

De werkgeversorganisaties merken op dat Vlaanderen al zeer ver staat inzake milieuregelgeving. Zo wordt bijvoorbeeld het aspect bodem al sinds 1995 gevat door het Vlaams bodemsaneringsdecreet, dat een volledige regelgeving inzake aansprakelijkheid voorziet die verder gaat dan de Europese Richtlijn. Het bodemsaneringsdecreet refereert bij bodemverontreiniging ook naar de schade aan het leefmilieu in het algemeen, terwijl de Europese Richtlijn enkel refereert naar de schade voor de menselijke gezondheid. Het ontwerp van "milieuschadedecreet" is dus eerder aanvullend aan de reeds bestaande Vlaamse wetgeving.

Met het decreet wordt de Europese Richtlijn op een correcte wijze omgezet in Vlaamse regelgeving.

2.1. Permit defence en state of the art defence: essentiële verweermiddelen (art 15.5.5 en art 15.5.6)

De impact van het decreet is nog moeilijk in te schatten, toch zijn de werkgeversorganisaties tevreden met de in de ontwerpwetgeving opgenomen verweermiddelen voor ondernemers.

De belangrijkste verweermiddelen zijn enerzijds de vergunning, die formeel afgeleverd werd door een overheidsinstelling voor uitbating van een "hinderlijke inrichting", en die de ondernemer nu ook ter verdediging kan invoeren, én anderzijds "de stand van de wetenschappelijke en technologische kennis". Zo zullen de kosten voor herstelmaatregelen niet moeten gedragen worden door de ondernemer als hij kan aantonen dat de milieuschade het gevolg is van handelingen die uitdrukkelijk toegestaan zijn door zijn vergunning, uiteraard op voorwaarde dat hij de vergunningsvoorwaarden naleefde en niet in gebreke of nalatig is geweest.

Hetzelfde geldt als de ondernemer kan bewijzen dat de milieuschade is veroorzaakt door een product of handeling die op grond van de wetenschappelijke en technologische kennis van het ogenblik van aanwenden of gebruik, niet als schadelijk beschouwd werd.

De werkgeversorganisaties wensen echter te wijzen op een onduidelijkheid in de tekst. De tekst van artikelen 15.5.5 en 15.5.6 voorziet telkens dat de exploitant moet bewijzen dat hij niet in gebreke of nalatig is geweest. Logischerwijze zou het hier telkens moeten gaan om cumulatieve voorwaarden (niet in gebreke zijn én vergunning of niet in gebreke zijn én stand van de kennis). Voor de juridische duidelijkheid van de tekst zou het aangewezen zijn dat er een 'en' wordt geplaatst na de eerste voorwaarde ("niet in gebreke of nalatig zijn; en"). Bovendien staat de 'en' ook duidelijk in de milieuschaderichtlijn. Mocht die 'en' er niet staan, zou het wel eens kunnen dat het volstaat aan te tonen niet in gebreke of nalatig te zijn geweest, ook al is de vergunning niet nageleefd en kan men zich niet beroepen op de stand van de kennis.

2.2. Terugbetaling herstelmaatregelen (art 15.5.1)

De voormelde artikelen sluiten niet uit dat de exploitant moet overgaan tot preventieve maatregelen en herstelmaatregelen. Hij mag dan wel de kosten terugbetaald krijgen enkel voor wat betreft de herstelmaatregelen, maar dat moet gebeuren via passende maatregelen die door de Vlaamse Regering nog moeten worden opgesteld. De werkgeversorganisaties hadden graag meer duidelijkheid gehad over hoe dit verder uitgewerkt zal worden.

2.3. Afbakening van het begrip "beschermde soorten en natuurlijke habitats" (artikel 12.1.1. 7° c)

In het voorontwerp van decreet werd de mogelijkheid voor de Vlaamse Regering opgenomen om ook andere soorten aan de lijst toe te voegen op , op advies van de bevoegde instantie, zijnde de administratie Leefmilieu, Natuur en Energie. Van deze mogelijkheid zou enkel gebruik gemaakt mogen worden wanneer gegronde wetenschappelijke en maatschappelijke redenen het rechtvaardigen, en zonder de rechtszekerheid aan te tasten.

Het is duidelijk dat deze regelgeving een verregaande draagwijdte heeft. Dit wordt ondermeer aangegeven in de financiële draagwijdte van deze regelgeving zoals aangegeven in de reguleringssimpactanalyse op pagina 10: jaarlijks ca. 1455 miljoen Euro.

Het is daarom wenselijk dat het uitbreiden van het werkingsdomein van deze regelgeving met bijkomende beschermde soorten en natuurlijke habitats, aan een zeer gedegen analyse van de bijhorende sociaal-economische effecten zou onderworpen worden die mede in afweging zou genomen worden in de besluitvorming door de Vlaamse regering. Deze analyse dient te gebeuren onder toezicht van tenminste de SERV, om de nodige kwaliteit en diepgang te waarborgen. Daarnaast is het wenselijk dat het uiteindelijk ontwerp van beslissing aan de SERV en de Minaraad voor advies wordt voorgelegd.

Er kan gewezen worden op het feit dat de actuele lijsten van beschermde soorten en habitats in bijlage werden gevoegd aan het natuurdecreet en deze aldus eveneens onderworpen zijn aan een reguleringssimpactanalyse en het advies van SERV en Minaraad. Het is evenzeer mogelijk dat het opstellen van een mogelijke lijst wordt voorbehouden aan de decreetgever, op advies van de Vlaamse regering.

2.4. Afbakening van het begrip exploitant (art. 15.1.1., 17°)

De werkgeversorganisaties wensen dat de definitie van een exploitant wordt beperkt tot elke particuliere of openbare natuurlijke of rechtspersoon die een beroepsactiviteit verricht of regelt. De definitie zou niet uitgebreid mogen worden tot "al wie doorslaggevende economische zeggenschap heeft over het technisch functioneren van de beroepsactiviteit". Het is immers niet duidelijk wat onder "doorslaggevende economische zeggenschap" moet worden begrepen. En als hierdoor ook moedervennootschappen worden gevisieerd, dan zou deze bepaling als gevolg kunnen hebben dat buitenlandse bedrijven huiverachtig staan tegen de oprichting van Belgische filialen.

2.5. Door meer partijen veroorzaakte schadegevallen (artikel 15.4.3)

De toerekening van de kosten in door meer partijen veroorzaakte schadegevallen moet op basis van het proportionaliteitsbeginsel, en niet op grond van solidariteit, gebeuren. Een exploitant zou alleen

aansprakelijk mogen worden gesteld voor zijn eigen bijdrage aan de schade. Hij moet bijgevolg het recht en de praktische mogelijkheid hebben om de omvang van zijn eigen aansprakelijkheid aan te tonen. Solidariteit zou immers een belangrijke hinderpaal zijn voor de verzekerbaarheid.

2.6. Onvolledigheid? (art. 15.1.4.§6)

De richtlijn vermeldt in bijlage IV een vijftal transportverdragen. In het ontwerpdecreet zijn in Art. 15.1.4.§6 daarvan twee opgenomen die terzake van kracht zijn.

Het is aangewezen dat dit artikel zou uitgebreid worden met de andere drie verdragen, met voor elk de expliciete voorafgaande vermelding “vanaf het ogenblik dat dit verdrag in België van kracht wordt:”

Dit geeft ook duidelijk aan dat de mogelijkheid bestaat tot toetreding tot deze verdragen.

ADVIES VAN DE MINARAAD



Minaraad

Advies

van 15 februari 2007

**over het voorontwerp van decreet ter omzetting
van de Richtlijn Milieuschade**

Beleidssamenvatting

Het voorliggende voorontwerp van decreet is bedoeld ter omzetting van om de Europese Richtlijn betreffende het voorkomen en herstellen van milieuschade. Een bepaling in de richtlijn laat de lidstaten expliciet toe om strengere bepalingen te handhaven of in te voeren. Daarenboven laat de richtlijn op een aantal punten expliciet een keuzevrijheid aan de lidstaten. Het advies bevat kaderstukjes waarin de te maken beleidskeuzes worden omschreven en waarin wordt aangegeven hoe het voorontwerp daarmee omgaat.

Bijkomende bronnen van beleidsvrijheid voor de nationale lidstaten vloeien voort uit het feit de Europese regelgeving die moet worden omgezet de vorm heeft van een 'richtlijn' (die is verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat maar laat aan de nationale instanties de bevoegdheid om vorm en middelen te kiezen) en uit het feit dat de richtlijn is gebaseerd op artikel 175, lid 1 van EG-verdrag (wat voor gevolg heeft dat een lidstaat verdergaande beschermingsmaatregelen kan handhaven en treffen).

Het Vlaamse regeerakkoord bepaalt dat we bij de omzetting van de Europese richtlijnen enkel verder en/of vlugger gaan dan wat in deze voorzien is als verplichting, als er een brede maatschappelijke consensus of een duidelijk toegevoegde waarde is op het vlak van voedselveiligheid, verkeersveiligheid of volksgezondheid, of voor het opbouwen van een technologische voorsprong die leidt tot een hogere eco-efficiëntie.

De Minaraad wijst erop dat het Vlaams regeerakkoord geen duidelijke afspraak bevat over de wijze waarop wordt omgegaan met een keuze tussen verschillende opties die door het internationale recht expliciet aan het nationale (gewestelijke) niveau wordt voorgeschoteld. Het regeerakkoord is evenmin duidelijk over de keuze van vorm en middelen die door een richtlijn altijd aan de lidstaten wordt overgelaten. De Raad betreurt daarom dat het voorliggende adviesvraag weinig of geen concrete gegevens bevat ter onderbouwing van de keuze om op essentiële punten geen gebruik te maken van de door Europa aan de lidstaten geboden beleidsvrijheid.

Volgens de Raad kunnen verder lessen geleerd worden uit de wijze waarop andere lidstaten de richtlijn omzetten. De Raad illustreert deze stelling door in kaderstukjes informatie op te nemen over interessante ontwikkelingen in andere lidstaten.

Ook bevat het advies partiële informatie over aanbevelingen van de Impactstudie Richtlijn Aansprakelijkheid Milieuschade (hierna IRAM-studie), die werd uitgevoerd in opdracht van de Vlaamse overheid. De opgenomen informatie illustreert dat een reeks aanbevelingen van de studie niet werden overgenomen. De Minaraad vraagt dat zou worden nagegaan welke aanbevelingen nog kunnen worden opgevolgd.

Soorten schade die onder het toepassingsgebied vallen

De richtlijn en het voorontwerp dekken enkel drie specifieke vormen van schade, nl. schade aan biodiversiteit, water en bodem.

Volgens de richtlijn moet minstens de schade aan de habitats en soorten, bedoeld in de Vogel- en Habitatrichtlijnen, onder het toepassingsgebied vallen. Ze laat toe om ook andere habitats en soorten onder het toepassingsgebied te brengen. Het voorontwerp van decreet kiest voor een minimale omzetting maar delegeert aan de Vlaamse Regering de bevoegdheid om verder te gaan. De Minaraad vraagt aan de regering om dringend te onderzoeken of en onder welke voorwaarden een bijkomende aanduiding van habitats en soorten nuttig is voor de bevordering van de biodiversiteit en de bescherming van kwetsbare soorten en habitats.

Wat 'schade aan water' is, zal volgens het voorontwerp worden bepaald met behulp van de

milieukwaliteitsnormen die de Vlaamse Regering nog moet vaststellen op basis van het decreet Integraal Waterbeleid. Omdat die normen nog niet zijn vastgesteld, bevat het voorliggende decreet een overgangsregeling. Die is volgens de Minaraad problematisch. De Raad dringt er daarom bij de regering op aan om de bedoelde milieukwaliteitsnormen zo snel mogelijk op te stellen.

Categorieën van activiteiten en aansprakelijkheidsregimes

Het voorontwerp voert twee vormen van aansprakelijkheid in. Het algemene regime geldt voor alle vormen van schade. Het betreft een objectieve aansprakelijkheid die van toepassing is op een limitatieve lijst van activiteiten. Daarnaast is er een specifiek regime van foutaansprakelijkheid voor schade aan biodiversiteit dat van toepassing is op 'andere dan de opgesomde beroepsactiviteiten'.

De Raad merkt op dat het voorontwerp de limitatieve lijst met activiteiten in de richtlijn overneemt op een manier die verwarring sticht over de omvang van het toepassingsgebied.

De richtlijn laat de lidstaten expliciet toe om extra activiteiten te bepalen die onder het algemene regime vallen. Het voorontwerp maakt geen gebruik van deze mogelijkheid. De Minaraad vraagt de regering om meer in detail te onderzoeken welke categorieën van activiteiten met een hoger risico op milieuschade zinvol kunnen worden toegevoegd aan het toepassingsgebied.

Rechten en plichten van de exploitant en de bevoegde overheid in geval van milieuschade

De richtlijn bevat verplichtingen voor exploitanten met betrekking tot preventie enerzijds en met betrekking tot inperking & herstel anderzijds. Telkens heeft de exploitant aanvullend een verplichting om informatie over te maken aan de overheid. De bevoegde overheid heeft de mogelijkheid om de exploitant te verplichten tot het nemen van maatregelen en desnoods om zelf maatregelen te nemen. Tenzij hij verweermiddelen kan invoeren (zie verder), draagt de exploitant de volledige kosten van de maatregelen. De aansprakelijkheid van de exploitant is dus niet beperkt tot een bepaald bedrag.

Volgens het voorontwerp kunnen de betrokken exploitanten bij de minister in beroep gaan tegen beslissingen van de bevoegde instantie over maatregelen. De Minaraad vraagt zich af of 'de minister' de geschikte instantie is om dit beroep te behandelen.

Verdedigingsmogelijkheden voor de exploitant

Als de exploitant succesvol gebruik kan maken van de verweermiddelen die voorzien zijn in de richtlijn en het voorontwerp, moet hij de kosten van een eventuele aangerichte milieuschade niet dragen. De verweermiddelen betreffen: a) handelingen van derden; b) de uitvoering van een dwingende overheidsopdracht; c) de 'permit defence' (de schadeveroorzakende emissie of gebeurtenis is uitdrukkelijk toegestaan door de vergunning en de exploitant was niet nalatig of in gebreke); d) de 'state of art defence' (de schade is veroorzaakt door emissies of activiteiten die op grond van de stand van de wetenschappelijke en technologische kennis op het tijdstip dat zij plaats vond, niet als schadelijk werd beschouwd en de exploitant was niet nalatig of in gebreke).

De Minaraad meent dat het toestaan van de 'state of art defence' belangrijke implicaties kan hebben voor de vraag wie het risico draagt van technologische innovatie, de initiatiefnemer enerzijds of de maatschappij en 'het leefmilieu' anderzijds. Ook is het gebruikte toetsingscriterium - 'de stand van de wetenschappelijke en technologische kennis' - niet absoluut eenduidig en objectief, wat kan leiden tot rechtsonzekerheid.

Het verzoek om passende maatregelen te treffen

Organisaties die opkomen voor het algemene belang - zoals sommige milieuverenigingen - en particulieren die schade hebben ondervonden, kunnen de bevoegde instantie verzoeken passende maatregelen te treffen. Indien dit verzoek aannemelijk maakt dat er milieuschade is, moet de bevoegde instantie daar binnen een redelijke termijn op antwoorden.

Volgens de richtlijn moeten de bedoelde actoren de mogelijkheid hebben om een procedure in te stellen *“voor een rechtbank of een andere onafhankelijke en onpartijdige overheidsinstantie die bevoegd is de besluiten, het handelen of het verzuim van de krachtens deze richtlijn bevoegde instantie aan de procedurele en materieelrechtelijke voorschriften te toetsen.”* Het voorontwerp maakt een beroep mogelijk bij de bevoegde minister. De Minaraad vraagt zich af of ‘de minister’ de geschikte instantie is om het beroep te behandelen.

De Minaraad vergeleek het verzoek om passende maatregelen te treffen in het kader van milieuschade en het verzoek tot oplegging van bestuurlijke maatregelen dat wordt voorgesteld in het kader van het voorontwerp van decreet toezicht, handhaving en veiligheidsmaatregelen. De vergelijking leert volgens de Minaraad dat het toepassingsgebied van de twee soorten maatregelen heel erg verschilt. Dat heeft voor gevolg dat de twee instrumenten elk hun specifieke punten van meerwaarde hebben. Het ‘verzoek om passende maatregelen voor milieuschade’ heeft een meerwaarde omwille van de mogelijkheden op het vlak van biodiversiteitschade. Het ‘verzoek tot oplegging van bestuurlijke maatregelen in het kader van de milieuhandhaving’ heeft een meerwaarde door de veel ruimere mogelijkheden met betrekking tot milieuverontreiniging.

Financiële zekerheden

De richtlijn verplicht de lidstaten om maatregelen te nemen *“om de geëigende economische en financiële actoren aan te moedigen financiële zekerheidsinstrumenten en –markten te ontwikkelen, met inbegrip van financiële mechanismen voor gevallen van insolventie, opdat de exploitanten gebruik kunnen maken van financiële garanties om hun verantwoordelijkheden na te komen”*. Het is niet duidelijk wat ‘aanmoedigen’ inhoudt. Deze onzekerheid wordt in het Vlaamse voorontwerp niet weggenomen. De kwestie wordt doorgeschoven naar de Vlaamse Regering.

De Minaraad meent dat een verplicht systeem van financiële garanties moet worden opgezet. Dit om ervoor te zorgen dat er toch herstel komt indien de exploitant insolvabel is. De Raad vraagt dat de overheid als eerste stap naar zo’n systeem systematisch informatie zou verzamelen over schadegevallen en een studie zou laten uitvoeren naar de mogelijkheden ter zake.

Relatie met verwante regelgeving

Onder meer omdat de richtlijn zich richt op drie specifieke vormen van schade aan natuurlijke rijkdommen, rijst de vraag hoe de bepalingen ter omzetting van de richtlijn zich verhouden tot de specifieke juridische regelingen die de lidstaten hebben met betrekking tot die natuurlijke rijkdommen (natuur, water en bodem). Het Vlaamse voorontwerp neemt de regeling van de richtlijn over voor wat betreft natuur en water. Dat gebeurt niet voor bodemschade, waar ervoor wordt gekozen om het bestaande Bodemsaneringdecreet te behouden.

De Minaraad steunt deze basisoptie maar wil een bijsturing van de concrete invulling daarvan. Die doet inconsistenties ontstaan tussen het Bodemsaneringsdecreet enerzijds en de bepalingen van het voorliggende voorontwerp anderzijds. Zo hebben de verplichtingen tot

preventie en inperking van bodemschade in het voorliggende voorontwerp een veel enger toepassingsgebied dan de verplichting tot herstel van bodemschade in het Bodemsaneringsdecreet.

Evaluatie van de toepassing van de regelgeving

Het voorontwerp bepaalt dat de administratie tweejaarlijks een rapport moet uitbrengen aan de Vlaamse Regering over de toepassing van de voorliggende regeling milieuschade.

Gelet op het grote belang van bijkomende informatie voor besluitvorming over de verdere in- en aanvulling van de Europese richtlijn en het Vlaamse voorontwerp, vraagt de Minaraad dat echt werk wordt gemaakt van een kwalitatief hoogstaand rapport dat informatie bevat over zoveel mogelijk relevante punten. Het rapport moet actief openbaar worden gemaakt.

Voka, Unizo en Boerenbond onthouden zich bij dit advies.

Inhoud

Beleidssamenvatting	118
Inhoud.....	122
Situering	124
Advies.....	125
1. Beleidsvrijheid.....	125
2. Toepassingsgebied en aansprakelijkheidsregimes	126
2.1 Welke milieuschade komt in aanmerking?	126
2.2 Welke exploitanten en activiteiten vallen onder het toepassingsgebied van welke vorm van aansprakelijkheid?	129
3. Rechten en plichten van de exploitant en de bevoegde overheid in geval van milieuschade.....	132
3.1 Basisverplichtingen	132
3.2 Toerekening van kosten.....	135
3.3 Beroep tegen beslissingen van de overheid over maatregelen	136
4. Verdedigingsmogelijkheden voor de exploitant	136
5. Rol van milieuverenigingen en van het belanghebbende publiek: verzoek om passende maatregelen te treffen	138
5.1 Basisregeling	138
5.2 Beroepsmogelijkheid.....	138
5.3 Vergelijking met het verzoek tot oplegging van bestuurlijke maatregelen in het kader van de handhaving	139
6. Financiële zekerheden.....	142

7. Kosten van de globale regeling voor overheid en exploitanten	144
8. Relatie met verwante regelgeving	145
8.1 Algemeen	145
8.2 Relatie met het Bodemsaneringsdecreet	145
8.3 Relatie met federale regelgeving	146
9. Evaluatie van de toepassing van de regelgeving	147
10. Wijze waarop het voorontwerp tot stand kwam	147

Situering

De Minaraad ontving op 21 december 2006 een adviesvraag van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur over een voorontwerp van decreet tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene maatregelen inzake milieubeleid met een titel XV Milieuschade. De adviestertermijn bedraagt 30 werkdagen.

Dit voorontwerp heeft als doel om Richtlijn 2004/35/EG betreffende milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade (hierna Richtlijn Milieuschade) om te zetten. Deze richtlijn werd goedgekeurd op 21 april 2004. Ze moet omgezet zijn in het interne recht op uiterlijk 30 april 2007.

De richtlijn is van toepassing op een aantal beroepsactiviteiten, zoals de activiteiten die vallen onder de IPPC-Richtlijn of die een vergunning behoeven voor de lozing van afvalwater of de verwijdering van afval. Een reeks andere activiteiten (onder meer activiteiten waarvoor al een internationale regeling bestaat) blijven buiten het toepassingsgebied.

De richtlijn bevat een algemene regeling voor milieuschade die het gevolg is van gebeurtenissen met betrekking tot de bedoelde activiteiten die plaatsvinden na 30 april 2007. Milieuschade omvat enkel schade aan water, bodem en beschermde soorten & natuurlijke habitats (geen andere vormen van schade). De exploitant is verplicht om preventieve maatregelen te nemen om dergelijke schade te voorkomen. Als de schade optreedt, moet de exploitant inperkings- en herstelmaatregelen nemen. Hij moet ook het verlies van het gebruik compenseren.

In dit advies komen niet alle aspecten van het voorliggende voorontwerp aan bod. Er wordt enkel ingegaan op een selectie van punten die relevant is voor de maatschappelijke discussie.

Voka, Unizo en Boerenbond onthouden zich bij dit advies.

Advies

1. Beleidsvrijheid

De Europese besluitvorming over de Richtlijn Milieuschade startte begin jaren '90 en verliep moeizaam. Op Europees niveau kwam men niet tot een beslissing over een reeks knelpunten. De richtlijn laat daarom op een aantal punten expliciet een keuzevrijheid aan de lidstaten om die knelpunten in te vullen.

Daarbovenop is er een algemene bepaling in de richtlijn die de lidstaten toelaat om strengere bepalingen te handhaven of in te voeren (art. 16.1 RL).

Bovendien is de richtlijn gebaseerd op artikel 175, lid 1 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (hierna EG-verdrag). Volgens artikel 176 van datzelfde verdrag betekent dit: *“De beschermende maatregelen die worden vastgesteld uit hoofde van artikel 175 beletten niet dat een lidstaat verdergaande beschermingsmaatregelen handhaaft en treft. Zulke maatregelen moeten verenigbaar zijn met dit Verdrag. Zij worden ter kennis van de Commissie gebracht.”*

Ten slotte heeft de Europese regelgeving de vorm van een 'richtlijn'. Artikel 249 van het EG-verdrag omschrijft dit instrument als volgt: *“Een richtlijn is verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat voor elke lidstaat waarvoor zij bestemd is, doch aan de nationale instanties wordt de bevoegdheid gelaten vorm en middelen te kiezen.”*

Uit de literatuur blijkt dat de hete hangijzers die door het Europese niveau werden doorgeschoven naar de lidstaten, opnieuw voor discussie zorgen op nationaal niveau. Het blijkt moeilijk voor het nationale niveau om knopen door te hakken.

Binnen Vlaanderen zijn er politieke afspraken over de vraag hoe wordt omgegaan met de beleidsvrijheid die door het Europese niveau wordt geboden. Het Vlaams regeerakkoord (p. 15) bepaalt over de omzetting van milieurichtlijnen: *“Het zorgen voor een goede en toepasbare milieuregelgeving, is een kernopdracht van de overheid. Europese en internationale afspraken worden tijdig en correct nageleefd. Enkel wanneer er een brede maatschappelijke consensus of een duidelijk toegevoegde waarde is op het vlak van voedselveiligheid, verkeersveiligheid of volksgezondheid, of voor het opbouwen van een technologische voorsprong die leidt tot een hogere eco-efficiëntie, kunnen we bij de omzetting van de Europese richtlijnen verder en/of vlugger gaan dan wat in deze voorzien is als verplichting. Dit alles realiseren we steeds zonder nodeloze administratieve belasting en rekening houdend met de concurrentiekracht van onze ondernemingen”.*

Volgens de reguleringsimpactanalyse (RIA) bij het voorliggende voorontwerp (p. 4) is een van de beleidsmatige uitgangspunten van de omzetting: *“in principe niet verder te gaan dan wat Europa vereist”*. Wat herstel van bodemschade betreft wordt - conform de aanbeveling in de Impactstudie Richtlijn Aansprakelijkheid Milieuschade (hierna IRAM-studie) - wel uitgegaan van de bestaande regelgeving betreffende bodemsanering. In de RIA worden drie opties besproken om het toepassingsgebied uit te breiden.

De Minaraad wijst erop dat de afspraak in het Vlaams regeerakkoord eigenlijk bepaalt op welke wijze het Vlaamse niveau zal omgaan met duidelijke internationale normen. Maar het is niet echt een afspraak over de wijze waarop wordt omgegaan met een keuze tussen verschillende opties die door het internationale recht expliciet aan het nationale (gewestelijke) niveau worden voorgeschoteld.

Specifiek wat Europese richtlijnen betreft, maakt de afspraak in het regeerakkoord wel

duidelijk dat de Vlaamse Regering in principe (tenzij er sprake is van een brede maatschappelijke consensus, een duidelijk toegevoegde waarde, of de mogelijkheid om een technologische voorsprong op te bouwen) gaat voor het resultaat dat volgens een richtlijn moet worden bereikt (en niet voor verdergaande doelstellingen). De afspraak zegt minder over de keuze van vorm en middelen die door een richtlijn altijd aan de lidstaten wordt overgelaten. (Bij het bepalen van vorm en middelen zal rekening worden gehouden met de administratieve belasting en met de concurrentiekracht van onze ondernemingen. Deze aspecten zijn nauw verwant met het criterium 'efficiëntie' van beleid, dat - naast effectiviteit - belangrijk is bij elke beleidskeuze.)

De Minaraad betreurt dat het voorliggende dossier weinig of geen concrete gegevens bevat ter onderbouwing van de keuze om op essentiële punten geen gebruik te maken van de door Europa aan de lidstaten geboden beleidsvrijheid (zie verder). Het voorliggende dossier bevat evenmin informatie over de wijze waarop andere lidstaten omgaan met dit gegeven.

In deze nota wordt in kaderstukjes aangegeven waar de richtlijn een relevante beleidsvrijheid biedt en hoe daarmee wordt omgegaan in het voorontwerp (enkele punten van beleidsvrijheid worden niet opgesomd omdat ze zeer technisch van aard zijn).

Ook bevat het advies partiële informatie over aanbevelingen van de IRAM-studie. De informatie illustreert dat een reeks aanbevelingen van de studie niet werden overgenomen in het voorliggende voorontwerp. De Minaraad vraagt dat zou worden nagegaan welke aanbevelingen nog kunnen worden opgevolgd.

Ten slotte bevat het advies nog informatie over de wijze waarop sommige andere lidstaten de richtlijn implementeren. Ook deze informatie illustreert volgens de Raad dat lessen kunnen worden getrokken uit de wijze waarop de richtlijn in andere landen wordt omgezet.

2. Toepassingsgebied en aansprakelijkheidsregimes

2.1 Welke milieuschade komt in aanmerking?

De richtlijn dekt enkel drie specifieke vormen van schade, nl. schade aan biodiversiteit, water en bodem. Hij dekt bijvoorbeeld niet de schade geleden door particulieren (art. 3.3), noch schade door diffuse verontreiniging als daardoor geen oorzakelijk verband meer kan worden gelegd tussen de schade en de activiteiten van individuele exploitanten (art. 4.5). Enkel de drie bedoelde vormen van schade komen aan bod in het voorontwerp.

2.1.1 Biodiversiteit

Volgens de richtlijn moet minstens de schade aan de habitats en soorten, bedoeld in de Vogel- en Habitatrichtlijnen, onder het toepassingsgebied vallen.

Beleidsvrijheid voor lidstaten

De richtlijn laat toe om ook andere habitats en soorten onder het toepassingsgebied te brengen. (art. 2.3, c RL)

Het voorontwerp van decreet kiest voorlopig voor een minimale omzetting van de richtlijn maar delegeert aan de regering de bevoegdheid om verder te gaan. Volgens artikel 15.1.1, 7°, c) van het voorontwerp zijn 'beschermde soorten en natuurlijke habitats' ook "c) de

soorten en de habitats, niet vermeld in de bijlagen I, II, III en IV van het Decreet Natuurbehoud, die door de Vlaamse Regering, op advies van de bevoegde instantie, zijn aangeduid voor de toepassing van deze titel”.

Volgens informatie van het European Environmental Bureau (EEB) bestaat in Estland, Litouwen, Polen, Spanje en Zweden eveneens de intentie om de bescherming uit te breiden tot meer habitats en soorten (dikwijls alle nationaal beschermde habitats en soorten).

De Minaraad vindt het positief dat de decreetgever de mogelijkheid heeft ingeschreven om verder te gaan dan de richtlijn. Immers, de bijlagen I, II, III en IV bevatten enkel de soorten en habitats die van Europees belang zijn en die als dusdanig op Europees niveau van een bescherming genieten. Daarnaast zijn er nog tal van soorten en habitats van regionaal belang die momenteel geen Europese bescherming genieten, maar die zonder bijkomende horizontale beschermingsmaatregelen gedoemd zijn om in Vlaanderen uit te sterven.

Volgens de Minaraad is de mogelijkheid om verder te gaan - indien ze wordt uitgevoerd - een noodzakelijke eerste stap om tegemoet te komen aan de in de milieuraapportering vastgestelde problemen voor natuur in Vlaanderen en met de in het in het Milieubeleidsplan 2003-2007 vooropgestelde beleidsopties.

MIRA-T 2005 stelt: *“De vermindering van de milieudruk op terrestrische en aquatische habitats is onvoldoende om de gewenste natuurgerichte milieukwaliteit te realiseren voor kwetsbare soorten en habitats. Om de verwachte ecologische effecten van klimaatverandering te minimaliseren, moet de druk van andere milieufactoren zoveel mogelijk worden beperkt.”*

Punt 12.4.3.1 van het Milieubeleidsplan 2003-2007 luidt: *“Het is de bedoeling tegen 2007 de diversiteit aan natuurlijke organismen zoveel mogelijk in kaart te brengen en kwetsbare soorten juridisch te beschermen zodat ze op lange termijn kunnen overleven. De uitbouw van een monitoringnetwerk op Vlaamse schaal en de integratie van diverse gegevensbronnen zorgen ervoor dat we de soortendiversiteit beter kunnen inschatten en de invloed van bepaalde ingrepen op specifieke soorten kunnen vaststellen. Zo kunnen we de maatregelen ook op passende wijze bijsturen.”*

De Minaraad vraagt aan de Vlaamse Regering om dringend te onderzoeken of en onder welke voorwaarden een bijkomende aanduiding van habitats en soorten nuttig is voor de bevordering van de biodiversiteit en de bescherming van kwetsbare soorten en habitats. De raad vraagt dat dit beleidsdebat zou steunen op de beschikbare wetenschappelijke gegevens van de staat van de natuur en de natuurgerichte milieukwaliteit in Vlaanderen (o.a. MIRA en NARA) en op een inventarisatie van de wijze waarop andere lidstaten omgaan met de op dit punt door de richtlijn geboden beleidsvrijheid.

2.1.2 Water

Het voorliggende voorontwerp voert een overgangsregeling in voor ‘schade aan water’ die bij de Minaraad enkele bedenkingen oproept.

Artikel 15.1.1, 13° van het voorontwerp definieert 'schade aan water' als: *"elke vorm van schade die een aanmerkelijke negatieve invloed heeft op de ecologische toestand, het ecologisch potentieel of de chemische toestand van het oppervlaktewater of de chemische of kwantitatieve toestand van het grondwater, [...]"*¹

Volgens artikel 51 e.v. van het decreet Integraal Waterbeleid (DIW, 2003) moet de Vlaamse Regering milieukwaliteitsnormen vaststellen om te bepalen wat de 'goede toestand' zou zijn van deze vormen van toestand van oppervlaktewater en grondwater. De regering heeft nog geen uitvoeringsbesluit uitgevaardigd met die milieukwaliteitsnormen.

Daarom bevat artikel 5 van het voorontwerp een overgangsregeling. Zolang de bedoelde milieukwaliteitsnormen er nog niet zijn, wordt de ecologische toestand, het ecologische potentieel en de chemische toestand van het oppervlaktewater en de chemische en kwantitatieve toestand van het grondwater bepaald aan de hand van de milieukwaliteitsnormen die bepaald zijn ter uitvoering van hoofdstuk 2.3. en afdeling 2.4.1. van titel II van het VLAREM.

De Minaraad vindt deze overgangsregeling problematisch. De Kaderrichtlijn Water werkt immers met 'klassen' (zeer goed, goed, matig, ...). Dit concept wordt niet gehanteerd in Vlarem II. De Vlarem II-normen zijn cijfers die worden gehaald of niet gehaald. Het is niet duidelijk hoe de overheid de 'zwart-witbenadering' van Vlarem II kan doorvertalen naar de genuanceerde klassen-benadering die volgens de Kaderrichtlijn Water en de Milieuschaderichtlijn moet worden gebruikt om te bepalen of er 'een aanmerkelijke negatieve invloed' is op de toestand van het water.

Een tweede probleem is dat de Vlarem II-bepalingen zich grosso modo beperken tot waterkwaliteit. De ecologische en ecohydrologische toestand van oppervlaktewateren blijft grotendeels buiten beeld. Dit houdt in dat zaken die een impact hebben op de ecologische en/of ecohydrologische toestand maar niet de kwaliteit beïnvloeden (bv. onttrekkingen of peilveranderingen), buiten schot blijven zolang de overgangsregeling van kracht is.

De Minaraad dringt er bij de regering op aan om de milieukwaliteitsnormen, bedoeld in het Decreet Integraal Waterbeleid, zo snel mogelijk op te stellen. De overheid beschikt hiervoor al over de nodige informatie (zie het gebruik ervan in MIRA-T en andere rapporten).

2.1.3 Bodemschade

Wat bodemschade is, wordt bepaald door het Bodemsaneringsdecreet (art. 15.1.1, 16°).

2.1.4 'Aanmerkelijke' schade

Pas als de schade 'aanmerkelijk' is, treedt het regime in werking. Er is respectievelijk sprake van schade aan biodiversiteit, schade aan wateren of bodemschade als aan de volgende criteria is voldaan:

- aanmerkelijke negatieve effecten op het bereiken of handhaven van de gunstige staat van instandhouding van soorten of habitats (schade aan biodiversiteit);
- aanmerkelijke negatieve invloed op de ecologische, chemische en/of kwantitatieve

¹ Voor de definities van de begrippen 'chemische toestand', 'ecologische toestand van het oppervlaktewater', 'ecologisch potentieel', en 'kwantitatieve toestand van het grondwater' verwijst de bepaling naar artikel 3, § 2, 25°, 27°, 30° en 35° van het decreet Integraal Waterbeleid.

- toestand en/of het ecologische potentieel (schade aan wateren);
- aanmerkelijk risico voor negatieve effecten op de menselijke gezondheid (bodemschade).

De vraag rijst wanneer schade moet worden beschouwd als 'aanmerkelijk'. Bijlage I van de richtlijn - overgenomen in bijlage III van het voorontwerp - biedt hiervoor een houvast.

Beleidsvrijheid voor lidstaten

De richtlijn bevat drie soorten schade waarvoor de lidstaten de keuze hebben om ze als aanmerkelijk te beschouwen of niet (bijlage I bij de richtlijn). Het betreft: a) negatieve schommelingen die kleiner zijn dan de normale gemiddelde schommelingen voor een bepaalde soort of habitat; b) negatieve schommelingen als gevolg van natuurlijke oorzaken of als gevolg van ingrijpen in verband met het normale beheer van gebieden, zoals vastgelegd in habitatdossiers of in documenten waarin de doelen zijn uiteengezet, of zoals voordien uitgeoefend door eigenaars of exploitanten; c) schade aan soorten of habitats waarvan bekend is dat zij zich binnen een korte periode en zonder ingrijpen herstellen [...]

Het voorontwerp kiest ervoor om deze drie soorten niet te beschouwen als aanmerkelijk (waardoor deze vormen van schade niet onder het toepassingsgebied vallen).

De Minaraad meent dat de keuze om de drie in de richtlijn opgesomde soorten van schade niet te beschouwen als 'aanmerkelijk' een meer gedetailleerde afweging vraagt. De meeste opgesomde aspecten lijken terecht te worden beschouwd als 'niet aanmerkelijk'. De keuze om "*negatieve schommelingen [...] als gevolg van ingrijpen in verband met het normale beheer van gebieden [...] zoals voordien uitgeoefend door eigenaars of exploitanten*" uit te sluiten, verdient wellicht meer aandacht. Temeer daar ook al de 'permit defence' wordt toegelaten. Is er behoefte aan de uitsluiting van 'het zoals voordien uitgeoefende normale beheer door eigenaars of exploitanten' bovenop de 'permit defence'? Welke handelingen worden hierdoor buiten het toepassingsgebied van de regelgeving geplaatst?

2.2 Welke exploitanten en activiteiten vallen onder het toepassingsgebied van welke vorm van aansprakelijkheid?

Het voorontwerp voert twee vormen van aansprakelijkheid in die van toepassing zijn op een verschillende groep van exploitanten. Er is een algemeen regime voor alle vormen van schade dat de vorm aanneemt van een objectieve aansprakelijkheid en van toepassing is op een limitatieve lijst van activiteiten. Daarnaast is er een specifiek regime van foutaansprakelijkheid voor schade aan biodiversiteit dat van toepassing is op andere dan de opgesomde beroepsactiviteiten.

2.2.1 Algemeen regime: objectieve aansprakelijkheid

Een exploitant is aansprakelijk als milieuschade (of een onmiddellijke dreiging van dergelijke schade) wordt veroorzaakt door in een bijlage opgesomde beroepsactiviteit. Het betreft hier in principe een objectieve of foutloze aansprakelijkheid. Het foutloze karakter van de aansprakelijkheid moet enigszins genuanceerd worden omdat via sommige verweermiddelen het aspect 'fout' toch terug binnensluipt (de 'permit defence' en de 'state of art defence' zijn van toepassing als de exploitant onder meer bewijst dat hij niet in gebreke of nalatig is geweest -zie verder).

De richtlijn voorziet ook de volgende uitzonderingen (veelal omdat de activiteiten vallen onder andere internationale aansprakelijkheidsregimes):

- verontreiniging van de zee door olie
- het vervoer van gevaarlijke en schadelijke stoffen over de zee
- het vervoer van gevaarlijke goederen via de weg, het spoor en scheepsvervoer over de binnenwateren
- nucleaire risico's
- activiteiten in het kader van landsverdediging, internationale veiligheid en bescherming tegen natuurrampen (art. 4.6)
- als er geen oorzakelijk verband meer kan worden gelegd tussen de schade en de activiteiten van individuele exploitanten in het geval van schade door diffuse verontreiniging (art. 4.5 RL)
- dwingende overheidsopdracht (zie verder)
- schade door gewapende conflicten enerzijds en onafwendbare uitzonderlijke natuurverschijnselen anderzijds vallen niet onder de richtlijn (art. 4.1 RL).

Beleidsvrijheid voor lidstaten

De richtlijn definieert een exploitant als een *“particuliere of openbare natuurlijke persoon of rechtspersoon die de beroepsactiviteit verricht of regelt”*. Ze geeft expliciet de mogelijkheid om deze definitie in de nationale wetgeving uit te breiden tot degene *“aan wie een doorslaggevende economische zeggenschap over het technisch functioneren van een dergelijke activiteit is overgedragen”*. (art. 2.6 RL)

Het voorontwerp benut de beleidsvrijheid door te kiezen voor de uitgebreide variant van de definitie.

Beleidsvrijheid voor lidstaten

Deze richtlijn laat de lidstaten expliciet toe om extra activiteiten te bepalen die onder het toepassingsgebied van de richtlijn worden gebracht (art. 16.1 RL).

Het voorontwerp duidt geen extra activiteiten aan (zie bijlage IV van het voorontwerp).

In de RIA (p.7) wordt geargumenteed dat het uitbreiden van het toepassingsgebied tot alle exploitanten van beroepsactiviteiten: 1) het bedrijfsleven in zijn totaliteit belast; 2) riskeert de concurrentiepositie en het algemene investeringsklimaat van het Vlaamse Gewest te verzwakken ten opzichte van de belangrijkste handelspartners; en 3) het toepassingsgebied zo minder ‘kenbaar’ wordt, wat minder garanties biedt op rechtszekerheid en verzekeraarbaarheid.

Deze stellingen worden niet onderbouwd met gegevens. Er worden ook geen tussenoplossingen onderzocht, zoals het aanduiden van bepaalde categorieën van activiteiten met een hoger risico op milieuschade.

Ook hier vraagt de Minaraad dat de Vlaamse Regering meer in detail zou onderzoeken welke categorieën van activiteiten met een hoger risico op milieuschade zinvol kunnen worden toegevoegd aan het toepassingsgebied van de richtlijn. Opnieuw is een vergelijking nuttig met de wijze waarop andere lidstaten omgaan met de op dit punt door de richtlijn geboden beleidsvrijheid. In het kader van dit debat mogen we niet uit het oog verliezen dat het voorontwerp een bijkomende foutaansprakelijkheid introduceert voor alle andere

beroepsactiviteiten die schade aan beschermde soorten en natuurlijke habitats berokkenen (zie verder).

De Minaraad heeft verder vragen bij de wijze waarop de rubrieken van activiteiten in bijlage IV bij het voorontwerp worden omschreven. Bijlage IV neemt de lijst met activiteiten over van bijlage III van de richtlijn. Die lijst bakent de activiteiten af waarop de preventie- en herstelverplichtingen van toepassing zijn.

De wijze waarop de overname is gebeurd, sticht volgens de Minaraad verwarring. Eerst wordt een rubriek van de Europese lijst letterlijk overgenomen, vervolgens wordt na het woord 'inzonderheid' een opsomming gegeven van relevante (sub)rubriek(en) van bijlage I bij Vlare I (bijlage I bij Vlare I is de lijst van inrichtingen en activiteiten die ofwel meldings- ofwel vergunningsplichtig zijn volgens het Milieuvergunningsdecreet).

De gevolgde werkwijze kan bij de rechtsonderhorige de indruk wekken dat het volstaat om te weten of hij onder een opgesomde rubriek van bijlage I bij Vlare I valt om te weten of hij onder het toepassingsgebied van de richtlijn valt. Maar er zijn aanwijzingen dat dit niet het geval is. Ten eerste betekent het woord 'inzonderheid' volgens van Dale 'met name', 'voornamelijk' of 'vooral'. Ten tweede lijkt het erop alsof niet alle relevante Vlare-rubrieken zijn opgesomd. Sommige Vlare-rubrieken die ook onder de omschrijving van een rubriek van de richtlijn vallen, worden niet vermeld (zie tabel met voorbeelden). De opsomming kan dus beperkend werken.

Om elke verwarring of onduidelijkheid te vermijden, vraagt de Minaraad om bijlage IV te beperken tot een letterlijke overname van bijlage III bij de richtlijn. In de memorie van toelichting en/of in een brochure die bedrijven helpt bij de toepassing van de regelgeving kan wel een opsomming gegeven worden van de relevante rubrieken Vlare I-rubrieken. Dit op voorwaarde dat duidelijk wordt gemaakt of het gaat om een limitatieve of niet-limitatieve opsomming (waarbij het vanzelfsprekend is dat een limitatieve opsomming dan ook volledig moet zijn).

Een alternatief is dat de verwijzing naar Vlare I wordt voorafgegaan door de formulering: *'Deze activiteiten omvatten onder meer...'*.

Thema / milieucompartiment	Rubrieken van bijlage III van de richtlijn	Vermelde rubrieken van Vlare I, bijlage I	Commentaar
Afval	(2)	rubriek 2	Deze Vlare I-rubriek omvat de inrichtingen voor de verwerking van afvalstoffen overeenkomstig het Afvalstoffendecreet en zijn uitvoeringsbesluiten. Vlarea omvat echter nog meer activiteiten, bv. het vervoer van (gevaarlijk) afval, dat ook is opgenomen als activiteit in bijlage III (2) van de richtlijn
Water	(3) (4) (5) (6)	3.4. 3.6.3 52.1.1 52.2.2° en 3° 53.2 53.2.1°, b) en c) 53.4.2°, b) en c) 53.6 53.7 53.8.2° en 3°	Met deze inperking blijft bv. de hele infrastructuur die ontwikkeld is voor de Richtlijn Stedelijk Afvalwater (RLSA) nadrukkelijk buiten beeld. Nochtans is duidelijk uit artikel 11, 3, g van de Kaderrichtlijn Water (KRLW) (dat weer verwijst naar de artikelen 10 en 16 van de Kaderrichtlijn Water) dat ook de maatregelen van de RLSA moeten beschouwd worden als lozingen waarvoor

		53.9 56	een voorafgaande regulering, zoals een verbod (...), toestemming of registratie nodig is. Volgens het gehele artikel 11, 3 van de Kaderrichtlijn Water, zijn de volledige subrubrieken 3 (afvalwater en koelwater), 52 (lozing in grondwater), 53 (winning van grondwater), 54 (kunstmatig aanvullen van grondwater) én 56 (stuwen en overbrengen van water) van toepassing.
--	--	------------	--

2.2.2 Bijzonder regime met foutaansprakelijkheid voor biodiversiteit

Schade aan biodiversiteit die wordt veroorzaakt door andere dan de opgesomde beroepsactiviteiten valt toch onder de richtlijn op voorwaarde dat de exploitant schuld of nalatigheid kan worden verweten. Het betreft hier een 'fout'-aansprakelijkheid. De uitzonderingen op het algemene regime zijn ook hier van toepassing.

3. Rechten en plichten van de exploitant en de bevoegde overheid in geval van milieuschade

De richtlijn bevat twee soorten plichten voor exploitanten met betrekking tot preventie enerzijds en inperking & herstel anderzijds. Telkens heeft de exploitant aanvullend een verplichting om informatie over te maken aan de overheid. De bevoegde overheid heeft de mogelijkheid om de exploitant te verplichten tot het nemen van maatregelen en desnoods om zelf maatregelen te nemen.

De exploitant draagt in principe de volledige kosten van de maatregelen; de richtlijn voorziet dus in een onbeperkte aansprakelijkheid (de aansprakelijkheid van de exploitant is niet 'beperkt' tot een bepaald bedrag). Als de exploitant succesvol een verweermiddel kan invoeren (zie verder), kan hij de kosten terugkrijgen.

Het voorontwerp duidt het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie aan als bevoegde instantie. Het departement zal de rol vervullen van aanspreekpunt voor de burger en andere overheden en van coördinerende instantie. Dit vooral voor nieuwe taken of gemengde vormen van milieuschade.

Het voorontwerp laat toe om taken op te dragen of te delegeren aan het Agentschap Natuur en Bos (ANB), de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (OVAM) of de Vlaamse Milieumaatschappij (VMM). De Vlaamse Regering zal hierover nadere regels bepalen. Het is de bedoeling dat zij de specifieke taken met betrekking tot welbepaalde vormen van milieuschade die zij nu al verrichten, verder blijven vervullen.

3.1 Basisverplichtingen

3.1.1 Preventie

Als een onmiddellijke dreiging bestaat dat milieuschade zal ontstaan (maar de schade zich nog niet heeft voorgedaan) moet **de exploitant** 'onverwijld' de nodige preventieve maatregelen nemen.

- Het doel van de maatregelen is om de schade te voorkomen of tot een minimum te beperken. Het voorkomen van schade-uitbreiding (inperking) is niet vervat onder 'preventie' maar is ondergebracht onder de noemer 'herstelmaatregelen'.
- De maatregelen moeten worden genomen als er *'een voldoende waarschijnlijkheid is dat zich in de nabije toekomst milieuschade zal voordoen'*. De situatie moet in concreto worden beoordeeld.
- De exploitant moet zelf actie ondernemen; hij mag niet afwachten tot er een overheidsbevel of -instructie komt (zelfstandige plicht).

De exploitant moet de bevoegde instantie zo spoedig mogelijk over alle relevante aspecten van de situatie informeren indien een onmiddellijke dreiging voor milieuschade niet verdwijnt ondanks de genomen preventieve maatregelen.

Beleidsvrijheid voor lidstaten

De lidstaten kunnen deze zelfstandige informatieplicht tevens uitbreiden tot alle situaties waarin 'zulks dienstig is' (artikel 5.2). Concreet laat de richtlijn dus toe om extra gevallen te bepalen waarin de exploitant moet informeren.

Het voorontwerp maakt geen gebruik van de mogelijkheid om verder te gaan. Wel bestaat in het Vlaamse recht al de verplichting voor de exploitant om de overheid en derden 'onverwijd' op de hoogte te brengen van accidentele emissies die verontreiniging kunnen veroorzaken (art. 3.7.1 DABM).

IRAM-aanbeveling voor omzetting

De richtlijn voorziet niet in een sanctie bij niet-naleving van de informatieplicht. Om de verplichting te kunnen handhaven, zou de implementatiewetgeving een dergelijke sanctie moeten bevatten.

Deze aanbeveling werd niet opgevolgd in het voorontwerp. Er is een probleem zolang dit punt niet wordt geregeld door een luik handhaving van het DABM.

De bevoegde overheid kan 'te allen tijde':

- de exploitant verplichten om informatie te verstrekken over een onmiddellijke dreiging van milieuschade of in gevallen waarin een onmiddellijke dreiging wordt vermoed (artikel 5.3.a RL - 15.2.3, 1° en 15.8.4, 1° voorontwerp);
- de exploitant verplichten om de vereiste preventieve maatregelen te treffen (artikel 5.3.b en artikel 5.4 dat de indruk wekt dat de overheid moet eisen dat de exploitant preventieve maatregelen neemt);
- de exploitant instructies geven die bij het nemen van preventieve maatregelen moeten worden opgevolgd (artikel 5.3.c);
- zelf de nodige preventieve maatregelen treffen (artikel 5.3.d).

'Te allen tijde' laat in eerste instantie de overheid toe om in te grijpen als de exploitant zijn autonome preventie- en/of informatieplicht niet ter harte neemt. Toch impliceert het dat de overheid niet noodzakelijk een verzuim van de exploitant moet afwachten. De overheid heeft bv. de bevoegdheid om op te treden als (enkel) zij over de geschikte middelen beschikt om preventieve maatregelen uit te voeren of een ernstige dreiging van schade niet toelaat te vertrouwen op het feit dat de exploitant onmiddellijke preventieve maatregelen zal/moet ondernemen.

Een ambtshalve overheidsoptreden zonder voorafgaande aanmaning van de exploitant, lijkt

in tegenspraak met de bepaling dat de bevoegde instantie (eerst) eist dat de preventieve maatregelen door de exploitant worden genomen (de eerste zin in artikel 5.4).

IRAM-aanbeveling voor omzetting

De studie stelt voor om deze contradictie te beslechten in de zin dat de bevoegde instantie zelf preventieve maatregelen kan uitvoeren zonder de exploitant voorafgaandelijk aan te manen. Preventieve maatregelen kunnen immers (hoog)dringend zijn.

Volgens de richtlijn (artikel 5.4) kan de bevoegde instantie preventieve maatregelen nemen *“indien een exploitant niet de verplichtingen nakomt waarin lid 1 of lid 3, onder b of c, voorziet, niet kan worden geïdentificeerd, of uit hoofde van deze richtlijn niet verplicht is de kosten te dragen”*. Deze bepaling geeft de bevoegde instantie de beleidsvrijheid om in deze situaties al dan niet zelf preventiemaatregelen te nemen. Die beleidsvrijheid wordt beperkt door het feit dat op de overheid een (gemeenrechtelijke) zorgvuldigheidsplicht rust.

IRAM-aanbeveling voor omzetting

De IRAM-studie stelt vast dat de exploitant geen kosten draagt voor preventiemaatregelen, als noch de exploitant, noch de overheid preventieve maatregelen nemen.

De studie beveelt dan ook aan om in de implementatiewetgeving de niet-naleving van preventieplichten (en herstelplichten) te sanctioneren met gepaste strafrechtelijke of administratiefrechtelijke sancties.

Noch het bestaande DABM, noch het voorliggende voorontwerp voorzien in dergelijke sancties. Wanneer in het DABM een luik handhaving wordt ingevoegd, voorziet dat luik mogelijk wel in de nodige sancties.

3.1.2 Inperking en herstel

Als er toch milieuschade is, dan moet **de exploitant** de bevoegde instantie hiervan op de hoogte brengen en de nodige maatregelen treffen. Deze maatregelen zijn:

- inperkingsmaatregelen om de verontreinigde stoffen of schadefactoren onmiddellijk onder controle te houden, in te perken, te verwijderen of te beheersen, om verdere milieuschade en negatieve effecten op de menselijke gezondheid of verdere aantasting van functies te beperken of te voorkomen;
- herstelmaatregelen, die tot doel hebben de aangetaste natuurlijke rijkdommen of ecosysteemfuncties terug naar de referentietoestand te brengen. Zij worden genomen aan de hand van een leidraad die opgenomen is in een bijlage bij de Richtlijn Milieuschade.

De **bevoegde overheid** heeft het recht om:

- bijkomende informatie te vragen in geval van schade (15.3.2, 1° en 15.8.6, 1°);
- inperkings- en herstelmaatregelen op te leggen;
- de exploitant instructies te geven die bij het nemen van inperkings- en herstelmaatregelen moeten opgevolgd worden;
- zelf inperkings- en herstelmaatregelen te nemen (15.8.6, 4°).

Er zijn **drie mogelijke types herstelmaatregelen**:

- primaire herstelmaatregelen voor de beschadigde natuurlijke rijkdommen zelf;

- complementaire herstelmaatregelen op een andere locatie in de buurt; en
- compenserende herstelmaatregelen die gericht zijn op de compensatie voor tussentijdse verliezen in afwachting van natuurlijke regeneratie.

Bij het vaststellen van de nodige herstelmaatregelen worden binnen een bepaald tijdschema verschillende opties uitgewerkt. Eerst wordt een aanpak overwogen van maatregelen die leiden tot de ontwikkeling van natuurlijke rijkdommen of functies van dezelfde soort, kwantiteit en kwaliteit. Pas wanneer dit niet mogelijk blijkt, kunnen geldelijke waardebeoordelingstechnieken worden gebruikt. In een tweede fase moeten, met behulp van de best beschikbare technieken, de redelijke herstelopties worden geëvalueerd aan de hand van een reeks criteria, zoals de effecten op de menselijke gezondheid, de kansen op succes en de kosten van de uitvoering van de verschillende opties. In elk geval houdt het herstel van milieuschade in dat aanmerkelijke risico's voor de menselijke gezondheid worden weggenomen.

3.2 Toerekening van kosten

3.2.1 De overheid moet in principe haar kosten terugvorderen

De bevoegde instantie moet van de exploitant de kosten terugvorderen die zij heeft gemaakt *“in samenhang met het nemen van preventieve maatregelen of herstelmaatregelen uit hoofde van deze richtlijn”*. In twee specifieke gevallen kan ze afzien van de terugvordering. Dat is met name het geval als de terugvordering duurder is dan de gemaakte kosten of als de exploitant onbekend is (zie artikel 8.2 en ook artikel 10 van de richtlijn).

Beleidsvrijheid voor lidstaten

Volgens artikel 8.2 van de richtlijn moet de overheid de kosten die zij heeft gemaakt *“in samenhang met het nemen van preventieve maatregelen of herstelmaatregelen uit hoofde van deze richtlijn”* doorrekenen aan de veroorzakende exploitant. De richtlijn laat aan de lidstaten de vrijheid om te bepalen wat een geschikte waarborg is om de kosten terug te krijgen (*“onder andere door middel van een zakelijke zekerheid of andere geschikte waarborgen”*)

Het voorontwerp vult niet in hoe met deze beleidsvrijheid wordt omgegaan. Het laat aan de bevoegde instantie over om te bepalen wat een geschikte waarborg is (art. 15.4.4).

Beleidsvrijheid voor lidstaten

Volgens artikel 10 van de richtlijn is de bevoegde instantie gerechtigd om - 'indien van toepassing' - van een 'derde' (dus van een andere actor dan de exploitant) de kosten terug te vorderen van de maatregelen die zij nam op grond van de richtlijn.

Het voorontwerp neemt die mogelijkheid niet over; terugvordering van de kosten van een 'derde' partij lijkt niet mogelijk te zijn (zie art. 15.4.6).

3.2.2 Bijzondere gevallen voor toerekening kosten

Beleidsvrijheid voor lidstaten

De richtlijn laat het aan de lidstaten over om te bepalen hoe de kosten moeten worden toegerekend, als de schade wordt veroorzaakt door meerdere exploitanten (artikel 9 RL).

Het voorontwerp volgt het traditionele (strengere) Belgische systeem van toerekening in dergelijke gevallen. Het leidt tot een ruime aansprakelijkheid van de exploitanten.

CEA (Comité Européen des Assurances - de Europese federatie van verzekeraars en herverzekeraars) stelt over het systeem van 'joint and several liability' (dat inhoudt dat één partij aansprakelijk kan worden gesteld voor de volledige kosten, ook al is ze slechts gedeeltelijk verantwoordelijk voor de schade) dat dit het moeilijk maakt voor verzekeraars om verzekeringsproducten te ontwikkelen.²

Beleidsvrijheid voor lidstaten

De richtlijn laat de lidstaten toe om een regeling uit te vaardigen voor situaties waarin de mogelijkheid bestaat dat de schade tweemaal wordt verhaald omdat tegelijk actie wordt ondernomen door een bevoegde instantie op grond van deze richtlijn en door een persoon van wie de eigendommen schade hebben opgelopen (art. 16.2 RL)

Het voorontwerp bevat geen regeling voor dit probleem.

3.3 Beroep tegen beslissingen van de overheid over maatregelen

Volgens het voorontwerp kunnen de betrokken exploitanten in beroep gaan tegen beslissingen van de bevoegde instantie over preventieve maatregelen en herstelmaatregelen. Het beroep wordt ingesteld bij de minister (art. 15.7.1).

De Minaraad vraagt zich af of 'de minister' de geschikte instantie is om het beroep te behandelen. De rol als beroepsinstantie gaat ten koste van zijn tijd / energie om beleid te maken. (zie ook punt 5.2)

4. Verdedigingsmogelijkheden voor de exploitant

De richtlijn en het voorontwerp bevatten enkele verweermiddelen die de exploitant kan inroepen. Als de exploitant hier op een succesvolle manier van gebruik maakt, moet hij de kosten van een eventuele aangerichte milieuschade niet dragen. De volgende verweermiddelen zijn voorzien:

- handelingen van derden ondanks het feit dat passende veiligheidsmaatregelen genomen werden (art. 8.3, a RL);
- dwingende overheidsopdracht (art. 8.3, b RL);
- 'permit defence'; deze uitzonderingsgrond is van toepassing a) indien de milieuschade

² ENDS Europe DAILY, CEA urges states not to wander on liability rules, afl. 2247 van 24 januari 2007

veroorzaakt werd door een emissie of gebeurtenis die uitdrukkelijk is toegestaan op grond van een vergunning en geheel in overeenstemming is met de voorwaarden van die vergunning en b) indien de exploitant bewijst dat hij niet in gebreke of nalatig is geweest;

- 'state of art defence'; deze uitzonderingsgrond is van toepassing indien de exploitant kan bewijzen: a) dat de schade is veroorzaakt door emissies of activiteiten die op grond van de stand van de wetenschappelijke en technologische kennis op het tijdstip dat zij plaats vond, niet als schadelijk werd beschouwd en b) hij niet in gebreke of nalatig is geweest.

Beleidsvrijheid voor lidstaten

De richtlijn (art. 8.4) geeft expliciet de bevoegdheid aan de lidstaten om de 'permit defence' en de 'state of art defence' al dan niet in te voeren.

Het voorontwerp neemt beide verweermiddelen over (art. 15.5.5 en art. 15.5.6), wat een beperking inhoudt van de aansprakelijkheid van de exploitant.

Naar verluidt hebben de meeste andere lidstaten aangegeven deze verweermiddelen te zullen opnemen bij de omzetting van de richtlijn.

Wat de 'state of art defence' betreft, verwijst het begrip 'wetenschappelijke en technische kennis' naar de stand van de wetenschappelijke en technische kennis in het algemeen en niet specifiek naar de praktijken en de gebruikelijke veiligheidsvoorschriften in de industriesector waarin de exploitant actief is.

De Minaraad meent dat het toestaan van de 'state of art defence' belangrijke implicaties kan hebben voor de vraag wie het risico draagt van technologische innovatie, namelijk de initiatiefnemer voor de innovatie of de maatschappij en 'het leefmilieu'. Het roept belangrijke vragen op met betrekking tot de toepassing van het beginsel 'de vervuiler betaalt'. Het invoeren van het verweermiddel kan problematisch zijn, zeker voor activiteiten waarvoor veel wetenschappelijke onzekerheden bestaan zoals bv. de GGO-problematiek (genetisch gemodificeerde organismen).

De Raad wijst er verder op dat het gebruikte toetsingscriterium - 'de stand van de wetenschappelijke en technologische kennis' - niet absoluut eenduidig en objectief is. Dit kan leiden tot rechtsonzekerheid voor exploitanten: als zij na een dure wetenschappelijke voorbereiding van de verweerprocedure op het einde van de rit bakzeil halen, zullen ze ook nog eens moeten opdraaien voor de kosten van de herstelmaatregelen. Hetzelfde geldt mutatis mutandis voor de overheid.

Beleidsvrijheid voor lidstaten

De lidstaten moeten 'de passende maatregelen' vaststellen om de exploitant in staat te stellen de gemaakte kosten terugbetaald te krijgen als die succesvol een verweermiddel inroept (art. 8.3).

Het voorontwerp delegeert aan de Vlaamse Regering de bevoegdheid om deze 'passende maatregelen' vast te stellen (art. 15.5.1). Het is dus nog niet duidelijk hoe Vlaanderen van deze beleidsvrijheid gebruik zal maken.

5. Rol van milieuverenigingen en van het belanghebbende publiek: verzoek om passende maatregelen te treffen

5.1 Basisregeling

Organisaties die opkomen voor het algemene belang, zoals milieuverenigingen die aan bepaalde wettelijke voorwaarden voldoen, evenals particulieren die schade hebben ondervonden, kunnen de bevoegde instantie verzoeken passende maatregelen te treffen. Indien dit verzoek aannemelijk maakt dat er milieuschade is, is de bevoegde instantie verplicht daar binnen een redelijke termijn gemotiveerd op te antwoorden.

Het belanghebbende publiek kan tegen de maatregelen van de bevoegde instantie, of tegen het niet nemen van maatregelen door die instantie, beroep instellen. Dit maakt het voor het brede publiek mogelijk toezicht en invloed uit te oefenen op de bevoegde instantie. Het betrokken publiek kan op grond van de Richtlijn Milieuschade niet rechtstreeks optreden tegen de exploitant.

De relatie tussen private schadelijders en schadeveroorzakers (burgerrechtelijke aansprakelijkheid) wordt NIET geregeld in de richtlijn. De richtlijn omvat dus alleen een administratiefrechtelijk regime.

Beleidsvrijheid voor lidstaten

Volgens artikel 12 van de richtlijn kunnen natuurlijke of rechtspersonen die “een voldoende belang hebben bij de besluitvorming inzake de schade” de overheid verzoeken om maatregelen te nemen.

De tekst van het voorontwerp (artikel 15.6.1, 2°) lijkt te impliceren dat elk belang als voldoende wordt beschouwd.

Beleidsvrijheid voor lidstaten

Volgens artikel 12.5 van de richtlijn kunnen de lidstaten besluiten om het regime van het verzoek om maatregelen niet toe te passen ‘op gevallen van onmiddellijke dreiging van schade’.

De tekst van het voorontwerp (artikel 15.6.1, 1°) kent natuurlijke personen en rechtspersonen ook het recht toe om de bevoegde instantie te verzoeken om maatregelen te treffen als ze milieuschade ‘dreigen’ te lijden.

5.2 Beroepsmogelijkheid

De milieuverenigingen en het belanghebbende publiek moeten volgens de richtlijn de mogelijkheid hebben om een procedure in te stellen “*voor een rechtbank of een andere onafhankelijke en onpartijdige overheidsinstantie die bevoegd is de besluiten, het handelen of het verzuim van de krachtens deze richtlijn bevoegde instantie aan de procedurele en materieelrechtelijke voorschriften te toetsen.*” Het voorontwerp maakt een beroep mogelijk bij de bevoegde minister. De Minaraad vraagt zich af of ‘de minister’ de geschikte instantie is om het beroep te behandelen. De rol als beroepsinstantie gaat ten koste van zijn tijd /

energie om beleid te maken. 'De minister' heeft ook andere taken als beroepsinstantie, onder meer in het kader van de vergunningverlening en de handhaving³.

De minister moet een uitspraak doen binnen 60 dagen, al voorziet het voorontwerp geen sanctie in geval van termijnoverschrijding.

Volgens de Minaraad is dit mogelijk een te korte periode in geval van ingewikkelde dossiers. De vraag rijst of de korte termijn, in combinatie met het ontbreken van een sanctie bij termijnoverschrijding, er niet toe zal leiden dat de minister de beslissingstermijn systematisch overschrijdt.

5.3 Vergelijking met het verzoek tot oplegging van bestuurlijke maatregelen in het kader van de handhaving

Tijdens de voorbereiding van het voorliggende voorontwerp werd het verband gelegd tussen het verzoek om passende maatregelen te treffen in het kader van milieuschade en het verzoek tot oplegging van bestuurlijke maatregelen dat door de Vlaamse Regering wordt voorgesteld in het kader van het voorontwerp van decreet toezicht, handhaving en veiligheidsmaatregelen.⁴ De vraag rees of het ene instrument het andere niet overbodig maakte. Een vergelijking tussen de twee instrumenten is daarom zinvol.

		Milieuschade Verzoek om passende maatregelen te treffen	Milieuhandhaving - Verzoek tot oplegging van bestuurlijke maatregelen
1.	Wat	Bepaalde personen die kennis hebben van een geval van milieuschade (dat onder het toepassingsgebied valt van het voorontwerp milieuschade) kunnen de overheid verzoeken om maatregelen te treffen krachtens de titel milieuschade.	Bepaalde personen die kennis hebben van een handeling (of een nalaten) die als een inbreuk of een misdrijf beschouwd wordt in de zin van het voorontwerp milieuhandhaving kunnen de overheid verzoeken om een bestuurlijke maatregel op te leggen.
2.	GevalLEN waarin maatregelen kunnen worden opgelegd (toepassings- gebied)	WEL: schade aan beschermde soorten en natuurlijke habitats, schade aan water en bodemschade zoals gedefinieerd door het voorontwerp. Maar NIET: belangrijke vormen van schade, zoals de schade geleden door particulieren en (in vele gevallen) de schade door diffuse verontreiniging.	WEL: overtredingen van het milieuhygiënerecht, meer bepaald van de regelgeving m.b.t. de milieuvergunning, oppervlaktewateren en grondwater, luchtverontreiniging, geluidshinder, afvalstoffen, meststoffen en bodemsanering. Maar (minstens in een eerste fase) NIET: overtredingen van het milieubeheersrecht (natuur, bos, jacht, binnenvisserij, ...).

³ De artikelen 31 en 32 van het Milieuvergunningsdecreet geven sommige overheidsinstanties de mogelijkheid om bestuurlijke dwangmaatregelen op te leggen als er wordt geëxploiteerd zonder vergunning of als de vergunningsvoorwaarden niet worden nageleefd. Volgens artikel 34 kan de exploitant tegen die maatregelen beroep indienen bij de Vlaamse Regering. In de praktijk behandelt de milieuminister die beroepen.

⁴ Zie Minaraad, Advies van 6 juli 2006 over het voorontwerp van decreet Handhaving Milieurecht, nr. 2006/28.

			Enkel de exploitanten van in een bijlage opgesomde beroepsactiviteiten vallen onder het toepassingsgebied (voor biodiversiteitschade is het toepassingsgebied ruimer - ook andere beroepsactiviteiten komen in aanmerking als sprake is van een fout).	Alle overtreders van de bedoelde regelgeving vallen onder het toepassingsgebied, ongeacht of de overtreding wordt begaan in het kader van een beroepsactiviteit of niet.
			De exploitant kan verweermiddelen inroepen die tot resultaat hebben dat hij de kosten van de maatregelen niet moet dragen.	Het voorontwerp voorziet niet in verweermiddelen voor de overtreder. De strafbepalingen zijn zo geformuleerd dat een 'permit defence' ingebouwd zit.
3.	Verzoeker		1° Natuurlijke personen en rechtspersonen - die milieuschade lijden of dreigen te lijden; of - die een belang hebben bij de besluitvorming inzake de schade. 2° Rechtspersonen als vermeld in artikel 2 van de wet van 12 januari 1993 betreffende een vorderingsrecht inzake bescherming van het leefmilieu.	1° Natuurlijke personen en rechtspersonen - die rechtstreeks nadeel lijden door inbreuk of misdrijf; of - die een belang hebben bij de beteugeling van de milieu-inbreuk of het milieumisdrijf. 2° Rechtspersonen in de zin van de wet van 12 januari 1993 betreffende een vorderingsrecht inzake bescherming van het leefmilieu.
4.	Bewijsplicht die rust op de verzoeker		Het verzoek moet aannemelijk maken dat er milieuschade is, anders neemt de overheid het niet in overweging (art. 15.8.14).	Het verzoek moet voldoende gemotiveerd zijn en aannemelijk maken dat er een inbreuk of misdrijf is (art. 16.4.18, § 2).
5.	Beslissende overheid	EA	De bevoegde instantie. Dit is een instantie binnen het beleidsdomein Leefmilieu, Natuur en Energie die de Vlaamse Regering nog moet aanduiden voor de uitvoering van het voorontwerp milieuschade	1° Toezichthouders, voor de milieuwetgeving waarop hun toezichtopdracht betrekking heeft; 2° de gouverneur van een provincie of zijn plaatsvervanger, voor de milieu-inbreuken of milieumisdrijven aangewezen door de Vlaamse Regering; 3° de burgemeester of zijn plaatsvervanger, voor de milieu-inbreuken of milieumisdrijven aangewezen door de Vlaamse Regering.
		Beroep	De minister.	De minister.
6.	Bewijsplicht die rust op de beslissende overheid			Een maatregel kan enkel worden opgelegd als de overheid een inbreuk of een misdrijf heeft vastgesteld.
7.	Mogelijke inhoud van de maatregel		De exploitant kan door de overheid verplicht worden om inperkings- & herstelmaatregelen te nemen	Bevel om zaken niet te gebruiken of activiteiten niet uit te voeren.

		m.b.t. de schade. De exploitant heeft aanvullend de verplichting om informatie over te maken aan de overheid. De bevoegde overheid kan desnoods zelf inperkings- & herstelmaatregelen nemen. (Omdat het verzoek volgens art. 15.8.14 aannemelijk moet maken dat er milieuschade is, rijst de vraag of er wel preventieve maatregelen kunnen worden opgelegd n.a.v. het verzoek.)	• Bevel om bepaalde handelingen te stellen. • Bestuursdwang (de overheid stelt handelingen in de plaats van de overtreder).
8.	Doel dat wordt nagestreefd met de maatregelen	Zowel primaire, complementaire als compenserende maatregelen zijn mogelijk. Primair herstel heeft tot doel, aangetaste natuurlijke rijkdommen en/of ecosysteemfuncties in hun referentietoestand te herstellen. Als primair herstel niet mogelijk is worden complementaire herstelmaatregelen genomen die tot doel hebben eenzelfde niveau van natuurlijke rijkdommen en/of ecosysteemfuncties te scheppen, zo nodig ook op een andere locatie, als het geval zou zijn geweest indien de aangetaste locatie in haar referentietoestand hersteld zou zijn. Compenserende herstelmaatregelen worden genomen om tussentijds verlies van de natuurlijke rijkdommen en ecosysteemfuncties te compenseren in afwachting van regeneratie. Deze compensatie houdt in dat op de aangetaste locatie of op een alternatieve locatie aan beschermde natuurlijke habitats en soorten of wateren aanvullende verbeteringen worden aangebracht.	Het beëindigen van de inbreuk of het misdrijf, het ongedaan maken van de gevolgen ervan en het voorkomen van herhaling.

De vergelijking leert dat vooral het toepassingsgebied van de twee soorten maatregelen heel erg verschilt (zie tabel, rij 2). Een vergelijking is moeilijk omdat het toepassingsgebied heel anders wordt omschreven in het kader van milieuschade dan in het kader van de handhaving. In grote lijnen gaat men in het eerste geval uit van de beschadigde natuurlijke rijkdom en het soort activiteit dat schade kan veroorzaken, in het tweede geval van het soort emissie (of m.a.w. van de verontreinigingsfactor). Grosso modo kan toch gesteld worden dat, voor wat de sfeer van de milieuverontreiniging

betreft, er niet zoveel gevallen zullen zijn waarin het verzoek om maatregelen in het kader van milieuschade mogelijk is. Het verzoek is enkel mogelijk als schade is aangericht door welbepaalde - in bijlage III bij de richtlijn opgesomde - beroepsactiviteiten. Het verzoek om maatregelen in het kader van de milieuhandhaving biedt daarentegen ruime mogelijkheden (zie tabel).

Wat de sfeer van het milieubeheer betreft, heeft de burger - minstens in een eerste fase - niet de mogelijkheid om een verzoek in te dienen tot oplegging van bestuurlijke maatregelen in het kader van de handhaving.⁵ Juist hier biedt het verzoek om maatregelen in het kader van milieuschade wat ruimere mogelijkheden. Dat komt vooral omdat, als sprake is van een fout van de exploitant, maatregelen mogelijk zijn? voor schade aan beschermde soorten en habitats die is veroorzaakt door andere dan de in de bijlage opgesomde activiteiten.

Ook op andere punten zijn er significante theoretische verschillen, al valt moeilijk op voorhand te voorspellen of ze zullen leiden tot belangrijke verschillen in de praktijk. Het betreft met name:

- de bewijsplicht die rust op de verzoeker en de overheid (de lat ligt minder hoog bij milieuschade, waar minstens sprake moet zijn van dreigende schade, bij milieuhandhaving moet men een inbreuk of een misdrijf bewijzen);
- de inhoud van de maatregel (in het kader van milieuschade kan de overheid informatie vragen, dat kan niet in het kader van de handhaving);
- de beslissende overheid (maatregelen milieuhandhaving kunnen worden genomen door een veel ruimere waaier aan actoren; op lokaal niveau is het de enige mogelijkheid); en
- het doel dat wordt nagestreefd met de maatregelen (het nagestreefde doel is een stuk ruimer in het kader van de handhaving).

De Minaraad meent dat de mogelijkheden op het vlak van biodiversiteitschade een meerwaarde vormen van het verzoek om passende maatregelen, bedoeld in het voorliggende voorontwerp milieuschade. Omgekeerd maakt vooral het veel ruimere toepassingsgebied in het kader van milieuverontreiniging de invoering noodzakelijk van het verzoek tot oplegging van bestuurlijke maatregelen, bedoeld in het voorontwerp milieuhandhaving.

6. Financiële zekerheden

Indien er schade is, verplicht de richtlijn de bevoegde instantie om de kosten van maatregelen te verhalen op de verantwoordelijke exploitant, *“onder andere door middel van een zakelijke zekerheid of andere geschikte waarborgen”* (art. 8.2, eerste lid).

Belangrijker is de verplichting in de richtlijn voor de lidstaten om maatregelen te nemen *“om de geëigende economische en financiële actoren aan te moedigen financiële zekerheidsinstrumenten en –markten te ontwikkelen, met inbegrip van financiële mechanismen voor gevallen van insolventie, opdat de exploitanten gebruik kunnen maken*

⁵ Het toepassingsgebied van het ‘voorontwerp van decreet tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel XVI Toezicht, handhaving en veiligheidsmaatregelen’ is voorlopig beperkt tot de regelgeving m.b.t. verontreinigingsproblemen. Het bevat meer bepaald handhavingsbepalingen voor de regelgeving m.b.t. milieuvergunning, oppervlaktewateren en grondwater, luchtverontreiniging, geluidshinder, afvalstoffen, meststoffen en bodemsanering. De Vlaamse Regering kondigt aan dat het toepassingsgebied in een tweede fase zal worden uitgebreid tot de sfeer van het milieubeheer (nl. de regelgeving m.b.t. natuurbehoud, bossen, jacht, binnenvisserij, ...). Er is nog geen timing voor de tweede fase.

van financiële garanties om hun verantwoordelijkheden na te komen" (art. 14.1 RL). Het is niet duidelijk wat 'aanmoedigen' inhoudt.

Deze onzekerheid wordt in het Vlaamse voorontwerp niet weggenomen. De kwestie wordt doorgeschoven naar de Vlaamse Regering (artikel 15.9.1: *De Vlaamse Regering treft maatregelen om de geëigende economische en financiële actoren aan te moedigen...*).

Blijkbaar is het de bedoeling van de EU om dit vraagstuk opnieuw te bekijken in 2010.⁶

De vraag rijst welke mechanismen worden opgezet om te zorgen voor financiering van de maatregelen in het geval van insolvente of failliete aansprakelijken? Dit hoeft niet noodzakelijk alleen maar een systeem van verzekeringen te zijn, onder meer fondsvorming is ook mogelijk.

De Minaraad meent dat er een verplicht systeem van financiële garanties moet worden opgezet. Dit is noodzakelijk om ervoor te zorgen dat er toch herstel komt indien de exploitant insolvent is. Zoals het Spaanse voorbeeld toont (zie verder), kan in dit systeem gewerkt worden met financiële drempels.

Om een dergelijk systeem voor te bereiden is het noodzakelijk dat nu de nodige informatie wordt verzameld over de mogelijkheden en gevolgen van een dergelijk systeem. De Raad vraagt daarom dat de overheid systematisch informatie zou verzamelen over schadegevallen (kans, [financiële] gevolgen, ...) en een studie zou laten uitvoeren naar de mogelijkheden om een systeem van financiële zekerheden op te zetten. Dergelijke informatie zal overigens ook zijn nut bewijzen bij het toekomstige overleg hierover op EU-niveau.

De situatie in andere landen

Algemeen. Volgens het EEB bestaat in Tsjechië, Slowakije, Spanje en Bulgarije de intentie om verplichtingen in te voeren m.b.t. financiële zekerheden.

Spanje. Spanje, voorzien expliciet in een verplicht systeem van financiële zekerheden. Het Spaanse ministerie van Leefmilieu heeft in de voorbije jaren aanzienlijke uitgaven gedaan voor het herstel van milieuschade. Om te vermijden dat de overheid die uitgaven nog moet doen, voorziet het ontwerp van wet in een verplicht systeem van financiële zekerheden dat vanaf 30 april 2010 wordt ingevoerd.

Om te bepalen of exploitanten financiële zekerheden moeten stellen, zal de potentiële milieuschade worden bepaald die bedrijven kunnen veroorzaken. Blijft die potentiële schade lager dan 300.000 € dan is een financiële zekerheid niet vereist. Wordt de potentiële schade ingeschat tussen 300.000 € en 2 miljoen €, dan heeft de exploitant de keuze tussen het stellen van een financiële zekerheid of het invoeren van een systeem van bedrijfsinterne milieuzorg overeenkomstig de EMAS-verordening. Bedrijven die een potentiële schade kunnen veroorzaken van meer dan 2 miljoen € moeten altijd een financiële zekerheid stellen. Verschillende vormen van financiële zekerheid zijn mogelijk (verzekering, bankgarantie, enz.). De zekerheid moet gesteld worden zolang de exploitatie duurt.

In een zeer recente studie van een Spaanse universiteit⁷ in opdracht van de Spaanse overheid, worden de economische gevolgen geschat van het ontwerp van wet. Volgens de

⁶ <http://www.amcham.bg/amcham/001/0109/files/summary.doc>

⁷ Zie het bericht in ENDS Europe DAILY van 6 december 2006 'Spanish firms facing €100m liability bill' en de volledige studie: Universidad de Alcalá - Departamento de Fundamentos de Economía e Historia Económica -

studie kunnen de kosten voor het Spaanse bedrijfsleven van het stellen van financiële zekerheden oplopen tot 100 miljoen euro per jaar.

Duitsland. Volgens de Duitse regelgeving (art. 1, § 12) wordt de Duitse regering gemachtigd om een uitvoeringsbesluit uit te vaardigen met betrekking tot financiële zekerheden. De Duitse regelgeving is vrij gedetailleerd. Zo kan het uitvoeringsbesluit

- de exploitanten aanduiden die financiële zekerheden moeten voorzien;
- de aard, omvang en hoogte van financiële zekerheden bepalen (Deckungsvorsorge);
- bepalingen bevatten over de overheid die bevoegd is om de regeling financiële zekerheden te bewaken;
- verplichtingen bevatten van exploitanten tegenover de overheid die bevoegd is om de regeling financiële zekerheden te bewaken.

7. Kosten van de globale regeling voor overheid en exploitanten

De Inspectie van Financiën meent dat er budgettaire gevolgen verbonden zijn aan het voorliggende voorontwerp. Ze stelt vast dat die op basis van de huidige gegevens niet kunnen worden ingeschat. Ze verwacht budgettaire gevolgen om de volgende redenen:

- de door overheidsmiddelen gedragen saneringskosten (ambtshalve saneringen) zullen verminderen; onder meer omdat de bevoegde instantie de kosten van door haar uitgevoerde maatregelen moet verhalen op de exploitant;
- de aangeduide bevoegde instantie zal personele en andere middelen nodig hebben om de haar toevertrouwde taken te vervullen;
- de beslissingen die de bevoegde instantie neemt in uitvoering van het decreet kunnen leiden tot overheidsaansprakelijkheid;
- ook sommige overheidsinstanties kunnen exploitant zijn in de zin van het voorliggende voorontwerp;
- exploitanten die een geldig verweermiddel kunnen invoeren, kunnen kosten van maatregelen terugbetaald krijgen.

In de beslissing van de Vlaamse Regering van 15 december 2006 krijgt de Vlaamse leefmilieuminister de opdracht om *“het dossier aan te vullen met de opgave van de administratieve lasten die het gevolg zijn van het toepassen van het decreet”*.

De Mineraad vraagt dat zeker werk wordt gemaakt van dit belangrijke punt.

8. Relatie met verwante regelgeving

8.1 Algemeen

Onder meer omdat de richtlijn zich richt op drie specifieke vormen van schade aan natuurlijke rijkdommen, rijst de vraag hoe omzettingsebepalingen worden geïntegreerd in specifieke juridische regelingen die de lidstaten hebben met betrekking tot die natuurlijke rijkdommen. Het betreft meer bepaald de regelgeving over natuur, water en bodem. Moeten die bestaande regelingen worden aangevuld met een algemene regeling? Of moet elke specifieke regeling worden gewijzigd om te voldoen aan de richtlijn?

Het Vlaamse voorontwerp neemt de regeling van de richtlijn over voor wat betreft natuur en water. Voor wat betreft bodemschade wijkt het voorontwerp af van de richtlijn en kiest het ervoor om het bestaande Bodemsaneringdecreet te behouden (zie verder).

Een ander punt betreft de verhouding met de federale regelgeving.

8.2 Relatie met het Bodemsaneringsdecreet

Voor wat betreft bodemschade is ervoor gekozen om het bestaande Bodemsaneringdecreet te behouden. Het voorontwerp (artikel 15.3.11) bepaalt: *“Het vaststellen en het herstellen van bodemschade, alsook het aanwijzen van de persoon die gehouden is op eigen kosten de bodemschade te herstellen, geschieden overeenkomstig de relevante bepalingen van het Bodemsaneringdecreet.”*

Het Bodemsaneringsdecreet betreft enkel het herstel bodemschade, maar het toepassingsgebied van die verplichting is veel ruimer dan het toepassingsgebied van het voorliggende voorontwerp. Het omvat alle gevallen van bodemverontreiniging die de bodemsaneringsnormen overschrijden (art. 7). De saneringsplicht rust op de exploitanten van alle inrichtingen en activiteiten die volgens het Milieuvergunningsdecreet vergunningsplichtig of meldingsplichtig zijn en ook op niet-ingedeelde inrichtingen en activiteiten (art. 10). Verder zijn de verplichtingen om schade te herstellen of te vergoeden wellicht strenger.

De regering argumenteert terecht dat deze regeling gedetailleerder is en dat er al een aantal jaren ervaring is met de toepassing ervan.

De Mineraad steunt de basisoptie om het Bodemsaneringsdecreet te behouden. Wel stelt de Raad voor om wijzigingen aan te brengen aan het Bodemsaneringsdecreet zodat - ook in het licht van de verplichtingen van de richtlijn - er een consistente regeling blijft bestaan met betrekking tot bodemschade.

Een voorbeeld van inconsistentie tussen het Bodemsaneringsdecreet en het voorliggende voorontwerp, betreft het toepassingsgebied van de verplichtingen inzake bodemschade. De verplichtingen tot preventie en inperking van bodemschade in het voorliggende voorontwerp hebben een veel enger toepassingsgebied dan de verplichting tot herstel van bodemschade in het Bodemsaneringsdecreet.

Het Bodemsaneringsdecreet omvat enkel de verplichting om bodemsanering uit te voeren (herstel). Het omvat niet de verplichting om preventieve en inperkende maatregelen te

nemen.⁸ Maar het toepassingsgebied van de herstelverplichting omvat zoals gezegd alle ingedeelde en niet-ingedeelde inrichtingen en activiteiten.

Het voorliggende voorontwerp verwijst naar het Bodemsaneringsdecreet voor wat betreft het herstel van bodemschade. Voor wat betreft preventie en inperking van bodemschade voert het geen specifieke regeling in maar neemt het de algemene regeling over van de richtlijn. Concreet betekent dit dat de verplichtingen inzake preventie en inperking van bodemschade enkel gelden binnen het beperkte toepassingsgebied van het voorliggende voorontwerp (en van de richtlijn). De verplichting geldt alleen voor (dreigende) schade door de activiteiten die opgesomd zijn in bijlage IV bij het voorontwerp.⁹

Het is niet consistent, en vanuit economisch oogpunt niet efficiënt, om de verplichting tot het nemen van preventiemaatregelen (doorgaans efficiënter) enkel te koppelen aan specifieke activiteiten, terwijl de herstelverplichting (doorgaans minder efficiënt) geldt voor alle activiteiten. Het verdient dan ook aanbeveling om in het Bodemsaneringdecreet een plicht tot preventie van bodemschade op te nemen, zodat die plicht hetzelfde ruime toepassingsgebied krijgt als de plicht tot herstel van bodemschade.

8.3 Relatie met federale regelgeving

8.3.1 Algemeen

Een aantal bijlage IV-beroepsactiviteiten ressorteren - volledig of gedeeltelijk - onder federale wetgeving (het vervoer van gevaarlijke goederen, GGO's, doorvoer van afvalstoffen, Seveso-inrichtingen). De Impactstudie Richtlijn Aansprakelijkheid Milieuschade (IRAM) stelt dat hier het onderscheid tussen preventie en herstel als uitgangspunt moet gehanteerd worden.

Gewestelijke preventie-, inperkings- en herstelplichten zullen in het merendeel van de gevallen van toepassing zijn, maar de federale bepalingen inzake preventie en inperking zullen gelden in de volgende gevallen:

- preventie van dreigende milieuschade als gevolg van beroepsactiviteiten die behoren tot de federale bevoegdheid op het gebied van leefmilieu;
- preventie van dreigende milieuschade als gevolg van alle beroepsactiviteiten waar het incident een optreden vergt van de civiele bescherming; en
- het treffen van onmiddellijke inperkingsmaatregelen om uitbreiding van milieuschade als gevolg van (alle) beroepsactiviteiten te voorkomen, indien een optreden van de civiele bescherming is vereist.

Een gebrek aan afstemming of uniforme omzetting van de richtlijn door de gewesten en de federale overheid kan voor gevolg hebben dat verschillende preventie-, inperkings- en herstelplichten gelden, afhankelijk van de aard van de schadeveroorzakende beroepsactiviteit en afhankelijk van het al dan niet tussenkomen van de civiele bescherming. De Minaraad vindt dit onwenselijk. Het kan leiden tot ongelijke behandeling van de verschillende sectoren en tot rechtsonzekerheid.

⁸ Artikel 91 van het nieuwe decreet betreffende de bodemsanering en de bodembescherming bevat weliswaar een 'bodempreventie- en bodembeheersplicht'. Maar die plicht is niet echt vergelijkbaar met de preventieplicht bij dreigende schade. Het betreft de verplichting om een individueel bodempreventie- en bodembeheersplan op te stellen voor een lijst van activiteiten die nog door de Vlaamse Regering moet worden opgesteld.

⁹ Tenzij bodemschade (of dreiging ervan) samenhangt met schade aan soorten of habitats die wordt aangericht door het in gebreke blijven of de nalatigheid van de exploitant bij de uitoefening van andere activiteiten.

8.3.2 De kustzone

Een specifiek probleem rijst voor de bescherming van de kustzone. Als gevolg van de bevoegdheidsverdeling tussen de Belgische federale overheid en het Vlaamse Gewest, is er een verschil in ruimtelijke reikwijdte tussen de Richtlijn Milieuschade enerzijds en het voorliggende voorontwerp anderzijds. De Richtlijn Milieuschade definieert 'wateren' als alle wateren waarop de Kaderrichtlijn Water van toepassing is. Het begrip omvat ook de kustwateren. Het voorliggende voorontwerp verwijst naar alle wateren waarop het decreet Integraal Waterbeleid van toepassing is. Maar het Vlaamse decreet Integraal Waterbeleid heeft een beperkter ruimtelijk toepassingsgebied. Het Vlaamse Gewest is bevoegd voor het landgedeelte van de kustzone, de federale overheid is bevoegd voor de zeezijde ervan. Dit heeft onder meer tot gevolg dat schadegevallen die hun BRON in het Vlaamse Gewest hebben maar hun EFFECT op de kustwateren, buiten het toepassingsgebied vallen van het voorliggende voorontwerp.

De Minaraad pleit ervoor om voor de kustzone een samenhangende, op elkaar afgestemde uitvoering te geven aan de richtlijn. Immers, de kustzone is een open systeem dat vanuit ecologisch oogpunt moet worden beschouwd als een eenheid die gekenmerkt wordt door de aanwezigheid van geleidelijk van het land naar de zee in elkaar overgaande habitats die bewoond worden door een grote verscheidenheid van vaak onderling afhankelijke soorten. Sommige soorten kan men overigens niet ondubbelzinnig toewijzen aan de zeegebieden of het landgedeelte.

9. Evaluatie van de toepassing van de regelgeving

Het voorontwerp bepaalt dat de bevoegde instantie tweejaarlijks een rapport moet uitbrengen aan de Vlaamse Regering over de toepassing van de voorliggende regeling milieuschade. Het lijst op welke informatie dit rapport minstens moet bevatten (art. 15.11.1). Deze lijst is vrij gedetailleerd.

De Minaraad vindt deze evaluatiebepalingen erg belangrijk. Gelet op het grote belang van bijkomende informatie voor besluitvorming over de verdere in- en aanvulling van de Europese richtlijn en het Vlaamse voorontwerp, vraagt de Minaraad dat echt werk wordt gemaakt van een kwalitatief hoogstaand rapport dat informatie bevat over zoveel mogelijk relevante punten.

Het rapport moet actief openbaar worden gemaakt, bv. door het ter beschikking te stellen op de website van de 'bevoegde instantie' en het over te maken aan het Vlaams Parlement en de betrokken adviesraden.

10. Wijze waarop het voorontwerp tot stand kwam

De bevoegde minister organiseerde twee 'ronde tafels'. Op een eerste 'ronde tafel' werd de voorbereidende 'IRAM-studie' toegelicht. Op een tweede 'ronde tafel' werd een voorlopige versie van een voorontwerp voorgesteld en kreeg het middenveld de mogelijkheid om hierop te reageren.

De Minaraad vraagt dat, als deze werkwijze wordt gevolgd, er een verslag wordt gemaakt van de uitgebrachte commentaar (hetzij door aanwezigen, hetzij via e-mail) en dat wordt

aangegeven hoe en waarom deze commentaar al dan niet werd verwerkt in het voorontwerp.
Dit is nu jammer genoeg niet het geval.

VOORONTWERP VAN DECREET
van 9 maart 2007

VOORONTWERP VAN DECREET

tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel XV Milieuschade, tot omzetting van de richtlijn 2004/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 april 2004 betreffende milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade

DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur,

Na beraadslaging,

BESLUIT:

De Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur is ermee belast, in naam van de Vlaamse Regering, bij het Vlaams Parlement een ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt:

Artikel 1

Dit decreet regelt een gewestaangelegenheid.

Artikel 2

Aan het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, het laatst gewijzigd bij het decreet van 23 juni 2006, wordt een titel XV, bestaande uit artikel 15.1.1. tot en met 15.11.1., toegevoegd, die luidt als volgt:

“TITEL XV

Milieuschade

HOOFDSTUK I

Inleidende bepalingen

AFDELING I

Definities

Artikel 15.1.1

Voor de toepassing van deze titel wordt verstaan onder:

1° milieuschade: schade aan beschermde soorten en natuurlijke habitats, schade aan water en bodemschade;

- 2° schade: een meetbare negatieve verandering in de natuurlijke rijkdommen of een meetbare aantasting van een ecosysteemfunctie, die direct of indirect optreedt;
- 3° natuurlijke rijkdommen: beschermde soorten en natuurlijke habitats, water en bodem;
- 4° functies en ecosysteemfuncties: de functies die de natuurlijke rijkdommen vervullen ten behoeve van andere natuurlijke rijkdommen of het publiek;
- 5° Decreet Natuurbehoud: decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu;
- 6° schade aan beschermde soorten en natuurlijke habitats: elke vorm van schade die aanmerkelijke negatieve effecten heeft op het bereiken of het handhaven van de gunstige staat van instandhouding van deze soorten of habitats. Deze effecten worden bepaald aan de hand van de criteria als vermeld in bijlage III. Deze schade omvat niet de vooraf vastgestelde negatieve effecten van handelingen van een exploitant waarvoor uitdrukkelijke toestemming werd gegeven in overeenstemming met de bepalingen van artikel 36ter, §3, 4° en 5°, of met de bepalingen die genomen zijn ter uitvoering van artikel 51 en 56 van het Decreet Natuurbehoud wat betreft de vogelsoorten in bijlage IV van het Decreet Natuurbehoud en de niet in die bijlage genoemde en geregeld voorkomende trekvogels, en wat betreft de dier- en plantensoorten van bijlage III van het Decreet Natuurbehoud.
- 7° beschermde soorten en natuurlijke habitats:
- a) de vogelsoorten in bijlage IV van het Decreet Natuurbehoud, de niet in bijlage IV genoemde en geregeld voorkomende trekvogels, de dier- en plantensoorten in bijlage II of III van het Decreet Natuurbehoud;
 - b) de habitats van de vogelsoorten in bijlage IV van het Decreet Natuurbehoud, de habitats van de niet in bijlage IV genoemde en geregeld voorkomende trekvogels, de habitats van de dier- en plantensoorten in bijlage II van het Decreet Natuurbehoud, de habitats genoemd in bijlage I van het Decreet Natuurbehoud en de voortplantings- en rustplaatsen van de soorten in bijlage III van het Decreet Natuurbehoud;
 - c) de soorten en de habitats, niet vermeld in de bijlagen I, II, III en IV van het Decreet Natuurbehoud, die door de Vlaamse Regering, op advies van de bevoegde instantie, zijn aangeduid voor de toepassing van deze titel;
- 8° staat van instandhouding van een natuurlijke habitat: de som van de invloeden die op de betrokken natuurlijke habitat en de daar voorkomende typische soorten inwerken en op lange termijn gevolgen kunnen hebben voor de natuurlijke verspreiding, de structuur en de functies van die habitat of op het voortbestaan op lange termijn van de betrokken typische soorten op het grondgebied van het Vlaamse Gewest of in het natuurlijke verspreidingsgebied van die habitat;
- 9° staat van instandhouding van een soort: de som van de invloeden die op de betrokken soort inwerken en op lange termijn gevolgen kunnen hebben voor de verspreiding en de grootte van de populaties van die soort op het grondgebied van het Vlaamse Gewest of in het natuurlijke verspreidingsgebied van die soort;
- 10° gunstige staat van instandhouding van een natuurlijke habitat: staat die zich voordoet wanneer aan de volgende voorwaarden is voldaan:
- a) het natuurlijke verspreidingsgebied van de habitat en de oppervlakte van die habitat binnen dat gebied zijn stabiel of nemen toe;
 - b) de nodige specifieke structuur en functies voor behoud op lange termijn bestaan en zullen in de afzienbare toekomst vermoedelijk blijven bestaan;

- c) de staat van instandhouding van de voor de habitat typische soorten is gunstig als vermeld in 11°;
- 11° gunstige staat van instandhouding van een soort: staat die zich voordoet wanneer aan de volgende voorwaarden is voldaan:
- a) uit populatiedynamische gegevens blijkt dat de betrokken soort nog altijd een levensvatbare component is van de habitat waarin de soort voorkomt en dat vermoedelijk op lange termijn zal blijven;
 - b) het natuurlijke verspreidingsgebied van die soort wordt niet kleiner of lijkt binnen afzienbare tijd niet kleiner te zullen worden;
 - c) er een voldoende grote habitat bestaat en waarschijnlijk zal blijven bestaan om de populaties van die soort op lange termijn in stand te houden;
- 12° Decreet Integraal Waterbeleid: decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid;
- 13° schade aan water: elke vorm van schade die een aanmerkelijke negatieve invloed heeft op de ecologische toestand, het ecologisch potentieel of de chemische toestand van het oppervlaktewater of de chemische of kwantitatieve toestand van het grondwater, als vermeld in artikel 3, §2, 25°, 27°, 30° en 35°, van het Decreet Integraal Waterbeleid, met uitzondering van de negatieve effecten waarop artikel 56 van het decreet Integraal Waterbeleid van toepassing is;
- 14° water: alle oppervlaktewater en grondwater waarop het decreet Integraal Waterbeleid van toepassing is;
- 15° Bodemsaneringdecreet: decreet van 11 oktober 2006 betreffende de bodemsanering en de bodembescherming;
- 16° bodemschade: nieuwe bodemverontreiniging die de bodemsaneringnormen overschrijdt, conform de bepalingen van het Bodemsaneringdecreet;
- 17° exploitant: natuurlijke persoon of rechtspersoon die een beroepsactiviteit verricht of regelt, of aan wie 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;
- 18° beroepsactiviteit: een in het kader van een economische activiteit, een bedrijf of een onderneming verrichte activiteit, ongeacht het private, openbare, winstgevende of niet-winstgevende karakter daarvan;
- 19° maatregelen: preventieve maatregelen, haalbare maatregelen en herstelmaatregelen;
- 20° onmiddellijke dreiging van schade: een voldoende waarschijnlijkheid dat zich in de nabije toekomst milieuschade zal voordoen;
- 21° preventieve maatregelen: maatregelen naar aanleiding van een gebeurtenis, handeling of nalatigheid waardoor een onmiddellijke dreiging van milieuschade is ontstaan, teneinde die schade te voorkomen of tot een minimum te beperken;
- 22° haalbare maatregelen: maatregelen die erop gericht zijn de betrokken verontreinigende stoffen of enige andere schadefactoren onmiddellijk onder controle te houden, in te perken, te verwijderen of anderszins te beheersen, teneinde verdere milieuschade en negatieve effecten op de menselijke gezondheid of verdere aantasting van functies te beperken of te voorkomen;
- 23° herstelmaatregelen: maatregelen, met inbegrip van inperkende of tussentijdse maatregelen, die gericht zijn op herstel, rehabilitatie of vervanging van de aangetaste natuurlijke rijkdommen of ecosysteemfuncties, of

op het verschaffen van een gelijkwaardig alternatief voor rijkdommen of functies, als vermeld in de artikel 15.3.3. tot en met 15.3.11.;

- 24° referentietoestand: de toestand waarin de natuurlijke rijkdommen of ecosysteemfuncties zich ten tijde van de schade zouden hebben bevonden indien zich geen milieuschade had voorgedaan, gereconstrueerd aan de hand van de best beschikbare informatie;
- 25° regeneratie: in geval van water, beschermde soorten en natuurlijke habitats de terugkeer van de aangetaste natuurlijke rijkdommen of ecosysteemfuncties tot de referentietoestand; in geval van bodemschade het verdwijnen van een aanmerkelijk gevaar van een nadelig effect op de menselijke gezondheid, conform de bepalingen van het Bodemsaneringdecreet ter zake. Regeneratie omvat eveneens natuurlijke regeneratie;
- 26° primaire herstelmaatregelen: maatregelen waardoor aangetaste natuurlijke rijkdommen of ecosysteemfuncties tot de referentietoestand worden teruggebracht of hersteld;
- 27° complementaire herstelmaatregelen: maatregelen met betrekking tot natuurlijke rijkdommen of ecosystemen ter compensatie van het feit dat primaire herstelmaatregelen niet tot volledig herstel van de aangetaste natuurlijke rijkdommen of ecosysteemfuncties leiden. Zij hebben tot doel eenzelfde niveau van natuurlijke rijkdommen of ecosysteemfuncties te scheppen, zo nodig ook op een andere locatie, als het geval zou zijn wanneer de aangetaste locatie in haar referentietoestand hersteld zou zijn. Waar mogelijk en passend moet de andere locatie geografisch verbonden zijn met de aangetaste locatie, rekening houdend met de belangen van de getroffen populatie. Deze maatregelen zijn zodanig opgezet dat de extra natuurlijke rijkdommen of ecosysteemfuncties beantwoorden aan de tijdspreferenties en het tijdschema van de herstelmaatregelen;
- 28° compenserende herstelmaatregelen: maatregelen ter compensatie van tussentijdse verliezen van natuurlijke rijkdommen of ecosysteemfuncties die zich voordoen tussen het tijdstip waarop de schade ontstaat en het tijdstip waarop primaire herstelmaatregelen hun volledige uitwerking hebben bereikt. Deze compensatie houdt in dat op de aangetaste locatie of op een alternatieve locatie aan beschermde natuurlijke habitats en soorten of water aanvullende verbeteringen worden aangebracht. Deze maatregelen bestaan niet uit financiële compensatie voor het publiek. Deze maatregelen zijn zodanig opgezet dat de extra natuurlijke rijkdommen of ecosysteemfuncties beantwoorden aan de tijdspreferenties en het tijdschema van de herstelmaatregelen;
- 29° tussentijdse verliezen: verliezen die het gevolg zijn van het feit dat de aangetaste natuurlijke rijkdommen of functies van natuurlijke rijkdommen hun ecologische functies niet kunnen vervullen of geen functies kunnen vervullen voor andere natuurlijke rijkdommen of het publiek totdat de primaire of complementaire maatregelen hun uitwerking hebben bereikt. Deze maatregelen bestaan niet uit financiële compensatie voor het publiek;
- 30° kosten: de kosten die verantwoord zijn in het licht van de noodzaak een juiste en doeltreffende toepassing van deze titel te garanderen. Deze kosten omvatten de ramingskosten van milieuschade of de onmiddellijke dreiging dat dergelijke schade ontstaat en de kosten van alternatieve maatregelen, alsook de administratieve, juridische en handhavingkosten, de kosten van het vergaren van gegevens en andere algemene kosten, en de kosten in verband met monitoring en toezicht.

AFDELING II

Toepassingsgebied

Artikel 15.1.2

Deze titel is van toepassing op milieuschade die wordt veroorzaakt door enige beroepsactiviteit, zoals vermeld in bijlage IV, of op een onmiddellijke dreiging dat dergelijke schade ontstaat als gevolg van een van die beroepsactiviteiten.

Deze titel is eveneens van toepassing op schade aan beschermde soorten en natuurlijke habitats die wordt veroorzaakt door enige andere dan de in bijlage IV vermelde beroepsactiviteiten, alsook op de onmiddellijke dreiging dat dergelijke schade ontstaat als gevolg van een van die andere beroepsactiviteiten, op voorwaarde dat kan worden aangetoond dat de exploitant in gebreke of nalatig is geweest.

AFDELING III

Verhouding tot ander recht

Artikel 15.1.3

Deze titel is van toepassing onverminderd strengere bepalingen met betrekking tot de beroepsactiviteit die onder het toepassingsgebied van deze titel valt.

Onverminderd het toepasselijke aansprakelijkheidsrecht, het recht inzake de toegang tot de rechter en de wetgeving inzake jurisdictieconflicten, geeft deze titel personen geen recht op schadevergoeding vanwege milieuschade of een onmiddellijke dreiging van dergelijke schade.

AFDELING IV

Uitzonderingen

Artikel 15.1.4

§1. Deze titel is niet van toepassing op milieuschade, of op de onmiddellijke dreiging dat dergelijke schade ontstaat, als gevolg van:

- 1° een oorlogshandeling, vijandelijkheden, burgeroorlog of oproer;
- 2° een natuurverschijnsel dat uitzonderlijk, onontkoombaar en onafwendbaar is.

§2. Deze titel is niet van toepassing op activiteiten die hoofdzakelijk de landsverdediging of de internationale veiligheid dienen.

§3. Deze titel is niet van toepassing op activiteiten die uitsluitend de bescherming tegen natuurrampen tot doel hebben.

§4. Deze titel is niet van toepassing op:

- 1° schade, die veroorzaakt is door een emissie, een gebeurtenis of een incident die/dat heeft plaatsgevonden voor 30 april 2007;
- 2° schade, die veroorzaakt is door een emissie, een gebeurtenis of een incident die/dat heeft plaatsgevonden op of na 30 april 2007, indien de schade het gevolg is van een specifieke activiteit die heeft plaatsgevonden en beëindigd is voor die datum;
- 3° schade, indien het meer dan dertig jaar geleden is dat de emissie, de gebeurtenis of het incident die/dat tot schade heeft geleid, heeft plaatsgevonden.

§5. Deze titel is niet van toepassing op nucleaire risico's en op milieuschade, of op de onmiddellijke dreiging dat dergelijke schade ontstaat, als gevolg van activiteiten waarop het verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie van toepassing is, of als gevolg van een incident of activiteit waarvoor de aansprakelijkheid of schadevergoeding binnen de werkingssfeer valt van een van de volgende internationale overeenkomsten, met inbegrip van toekomstige wijzigingen daarvan:

- 1° het verdrag van Parijs van 29 juli 1960 inzake wettelijke aansprakelijkheid op het gebied van de kernenergie alsook het verdrag van Brussel van 31 januari 1963 tot aanvulling van het Verdrag van Parijs;
- 2° het verdrag van Wenen van 21 mei 1963 inzake de wettelijke aansprakelijkheid voor kernschade;
- 3° het verdrag van 12 september 1997 inzake aanvullende vergoeding voor kernschade;
- 4° het gezamenlijk protocol van 21 september 1988 betreffende de toepassing van het verdrag van Wenen en het verdrag van Parijs;
- 5° de overeenkomst van Brussel van 17 december 1971 inzake de wettelijke aansprakelijkheid op het gebied van het zeevervoer van nucleaire stoffen.

§6. Deze titel is niet van toepassing op milieuschade, of op de onmiddellijke dreiging dat dergelijke schade ontstaat, als gevolg van een incident waarvoor de aansprakelijkheid of schadevergoeding binnen de werkingssfeer valt van een van de volgende internationale overeenkomsten, met inbegrip van de toekomstige wijzigingen daarvan:

- 1° het internationaal verdrag van 27 november 1992 inzake de wettelijke aansprakelijkheid voor schade door verontreiniging door olie;
- 2° het internationaal verdrag van 27 november 1992 tot oprichting van een internationaal fonds voor de vergoeding van schade door verontreiniging door olie.

§7. Deze titel is alleen van toepassing op milieuschade, of op de onmiddellijke dreiging dat dergelijke schade ontstaat, die het gevolg is van diffuse verontreiniging, wanneer een oorzakelijk verband kan worden gelegd tussen de schade en de activiteiten van individuele exploitanten.

HOOFDSTUK II

Preventieve acties

Artikel 15.2.1

Wanneer zich nog geen milieuschade heeft voorgedaan maar een onmiddellijke dreiging bestaat dat dergelijke schade zal ontstaan, neemt de exploitant onverwijld de nodige preventieve maatregelen.

Artikel 15.2.2

Exploitanten zijn verplicht de bevoegde instantie zo spoedig mogelijk over alle relevante aspecten van de situatie te informeren, wanneer een onmiddellijke dreiging van milieuschade ondanks de door de betrokken exploitant genomen preventieve maatregelen niet verdwijnt.

Artikel 15.2.3

Op elk moment kan de exploitant door de bevoegde instantie:

- 1° verplicht worden informatie te verstrekken over een onmiddellijke dreiging van milieuschade of in gevallen waarin zo'n een onmiddellijke dreiging vermoed wordt;
- 2° verplicht worden de nodige preventieve maatregelen te nemen;
- 3° instructies krijgen die bij het nemen van de nodige preventieve maatregelen moeten worden opgevolgd.

Artikel 15.2.4

De Vlaamse Regering kan nadere regels bepalen ter uitvoering van de bepalingen van dit hoofdstuk.

HOOFDSTUK III

Herstelacties

AFDELING I

Basisverplichtingen

Artikel 15.3.1

Wanneer milieuschade zich heeft voorgedaan:

- 1° stelt de exploitant onverwijld de bevoegde instantie in kennis van alle relevante aspecten van de situatie;
- 2° treft de exploitant elke haalbare maatregel;
- 3° treft de exploitant in overeenstemming met artikel 15.3.3. tot en met 15.3.11., de nodige herstelmaatregelen.

Artikel 15.3.2.

Op elk moment kan de exploitant door de bevoegde instantie:

- 1° verplicht worden aanvullende informatie te verstrekken over enige schade die zich heeft voorgedaan;
- 2° verplicht worden de nodige herstelmaatregelen en nodige haalbare maatregelen te nemen;
- 3° instructies krijgen die hij bij het nemen van de nodige herstelmaatregelen en nodige haalbare maatregelen moet naleven.

AFDELING II

Keuze en vaststelling van herstelmaatregelen

Artikel 15.3.3

De exploitanten stellen in overeenstemming met artikel 15.3.4. tot en met 15.3.11. de potentiële herstelmaatregelen vast en leggen die ter goedkeuring aan de bevoegde instantie voor.

ONDERAFDELING I

Herstel van schade aan natuurlijke habitats, beschermde soorten en water

Artikel 15.3.4

Bij het vaststellen van primaire herstelmaatregelen worden opties overwogen om de natuurlijke rijkdommen of ecosysteemfuncties op directe en versnelde wijze, of door natuurlijke generatie, weer in hun referentietoestand te brengen.

Artikel 15.3.5

Bij het bepalen van de omvang van de complementaire en compenserende herstelmaatregelen wordt eerst een aanpak overwogen die berust op de equivalentie van de rijkdommen of functies. In een dergelijke aanpak worden eerst maatregelen overwogen die leiden tot natuurlijke rijkdommen of ecosysteemfuncties van dezelfde soort, kwaliteit en kwantiteit als die welke zijn aangetast. Indien dit niet mogelijk is, wordt in alternatieve natuurlijke rijkdommen of ecosysteemfuncties voorzien.

Artikel 15.3.6

Wanneer de aanpak overeenkomstig artikel 15.3.5. op basis van de equivalentie van de natuurlijke rijkdommen of functies niet mogelijk blijkt, worden alternatieve waardebeoordelingstechnieken gebruikt.

Als een waardebeoordeling van de verloren gegane rijkdommen of functies mogelijk is, maar een waardebeoordeling van de vervangende natuurlijke rijkdommen of functies niet haalbaar is binnen een redelijke termijn en tegen redelijke kosten, kan de bevoegde instantie kiezen voor herstelmaatregelen waarvan de kosten overeenkomen met de geraamde geldelijke waarde van de verloren gegane natuurlijke rijkdommen of ecosysteemfuncties.

Artikel 15.3.7

De redelijke herstelopties worden beoordeeld, gebruik makend van de best beschikbare technieken, op basis van de volgende criteria:

- 1° het effect van elke optie op de menselijke gezondheid en de veiligheid;
- 2° de kosten van de uitvoering van de verschillende opties;
- 3° de kans op succes van elke optie;
- 4° de mate waarin elke optie toekomstige schade zal voorkomen en waarin bij de uitvoering van de optie onbedoelde schade kan worden vermeden;
- 5° de mate waarin elke optie ten goede komt aan de verschillende onderdelen van de relevante natuurlijke rijkdommen of ecosysteemfuncties in kwestie;

- 6° de mate waarin elke optie rekening houdt met relevante sociale, economische en culturele aandachtspunten en andere relevante plaatsgebonden factoren;
- 7° de tijd die het zal vergen om de milieuschade effectief te herstellen;
- 8° de mate waarin elke optie het herstel van de locatie van de milieuschade verwezenlijkt;
- 9° de geografische relatie met de schadelocatie.

Artikel 15.3.8

Bij de evaluatie van de verschillende herstelopties kan voor primaire herstelmaatregelen worden gekozen die het aangetaste water en beschermde soorten en natuurlijke habitats niet volledig terugbrengen tot hun referentietoestand of die referentietoestand minder snel herstellen. Een dergelijke beslissing mag uitsluitend worden genomen, wanneer de natuurlijke rijkdommen of ecosysteemfuncties die het voorwerp zijn van deze beslissing, worden gecompenseerd door de complementaire en compenserende maatregelen te versterken en zo een soortgelijk niveau van natuurlijke rijkdommen of ecosysteemfuncties te scheppen als oorspronkelijk bestond.

Artikel 15.3.9

Niettegenstaande de voorschriften van artikel 15.3.8. kan de bevoegde instantie overeenkomstig artikel 15.8.10. besluiten dat er geen verdere herstelmaatregelen genomen worden indien:

- 1° de reeds genomen herstelmaatregelen waarborgen dat er geen aanmerkelijk gevaar meer is voor negatieve effecten op de menselijke gezondheid, het water of de beschermde soorten en de natuurlijke habitats;
- 2° de kosten van de te nemen herstelmaatregelen om de referentietoestand of een gelijkwaardig niveau te bereiken zouden niet in verhouding staan tot de milieuvoordelen die daarmee zouden worden verkregen.

Artikel 15.3.10

Herstel van schade aan water, beschermde soorten en natuurlijke habitats houdt ook in dat elk aanmerkelijk risico dat de menselijke gezondheid negatieve effecten ondervindt, wordt weggenomen.

ONDERAFDELING II

Herstel van bodemschade

Artikel 15.3.11

Het vaststellen en het herstellen van bodemschade, alsook het aanwijzen van de persoon die gehouden is op eigen kosten de bodemschade te herstellen, geschieden overeenkomstig de relevante bepalingen van het Bodemsaneringdecreet.

AFDELING III

Nadere uitvoering

Artikel 15.3.12

De Vlaamse Regering kan nadere regels bepalen ter uitvoering van de bepalingen van dit hoofdstuk, in het bijzonder wat het gebruik van de waardebepalingstechnieken betreft.

HOOFDSTUK IV

Kosten van preventie en herstel

AFDELING I

Verplichting voor de exploitant

Artikel 15.4.1

De exploitant draagt de kosten van de overeenkomstig deze titel genomen maatregelen, onverminderd de eventuele latere toepassing van artikel 15.5.1. tot en met 15.5.6.

De maatregelen die door de bevoegde instantie worden genomen op grond van artikel 15.8.4. tot en met artikel 15.8.7. laten deze verplichting voor de betrokken exploitant op grond van deze titel, alsook de maatregelen inzake staatssteun, onverlet.

AFDELING II

Verhaal door de bevoegde instantie

ONDERAFDELING I

Beginsel

Artikel 15.4.2

Onverminderd de toepassing van de artikelen 15.5.1. tot en met 15.5.6., verhaalt de bevoegde instantie de kosten die zij in samenhang met het nemen van maatregelen op grond van deze titel heeft gemaakt op de exploitant die de schade of de onmiddellijke dreiging van schade heeft veroorzaakt.

ONDERAFDELING II

Kostenverhaal in geval van meerdere partijen

Artikel 15.4.3

Wanneer één en dezelfde schade of onmiddellijke dreiging van schade door meerdere partijen wordt veroorzaakt, zijn de partijen hoofdelijk gehouden tot het dragen van de kosten.

ONDERAFDELING III

Bepalingen en termijn voor het verhalen van kosten

Artikel 15.4.4

De bevoegde instantie verhaalt de kosten onder andere door middel van een zakelijke zekerheid of andere geschikte waarborgen.

De Vlaamse Regering kan nadere regels vaststellen met betrekking tot de uitoefening van dit verhaalsrecht.

Artikel 15.4.5

De bevoegde instantie kan beslissen af te zien van verhaal wanneer de verhaalskosten groter zijn dan het terug te vorderen bedrag of wanneer niet kan worden vastgesteld wie de exploitant is.

Art. 15.4.6. De bevoegde instantie is gerechtigd tegen de exploitant de procedure in te leiden voor het verhalen van de kosten met betrekking tot alle op grond van deze titel genomen maatregelen, voordat een termijn van vijf jaar verstreken is, te rekenen vanaf de datum waarop de maatregelen geheel zijn voltooid of de datum waarop de aansprakelijke exploitant is geïdentificeerd, indien die datum later is.

HOOFDSTUK V

Verweermiddelen

AFDELING I

Algemene bepalingen

Artikel 15.5.1

Voor de gevallen waarin de exploitant een beroep kan doen op één van de hierna vermelde verweermiddelen, stelt de Vlaamse Regering de passende maatregelen vast die de exploitant in staat moeten stellen de gemaakte kosten terugbetaald te krijgen.

Artikel 15.5.2

De bepalingen van dit hoofdstuk zijn niet van toepassing op bodemschade.

AFDELING II

Derdeveroorzaker en dwingend overheidsbevel

Artikel 15.5.3

Een exploitant is niet verplicht de kosten van de overeenkomstig deze titel genomen maatregelen te dragen, indien hij kan bewijzen dat de milieuschade of de onmiddellijke dreiging dat dergelijke schade ontstaat veroorzaakt is door een derde, ondanks het feit dat passende veiligheidsmaatregelen waren getroffen.

Artikel 15.5.4

Een exploitant is niet verplicht de kosten van de overeenkomstig deze titel genomen maatregelen te dragen, indien hij kan bewijzen dat de milieuschade, of de onmiddellijke dreiging dat dergelijke schade ontstaat, het gevolg is van de opvolging van een dwingende opdracht of instructie van een overheidsinstantie, tenzij het een opdracht of instructie betreft naar aanleiding van een emissie of een incident veroorzaakt door de activiteiten van de exploitant zelf.

AFDELING III

Vergunning

Artikel 15.5.5

De exploitant behoeft niet de kosten te dragen van de herstelmaatregelen die op grond van deze titel worden genomen, indien hij bewijst dat hij:

- 1° niet in gebreke of nalatig is geweest;
- 2° de milieuschade is veroorzaakt door een emissie of gebeurtenis die uitdrukkelijk is toegestaan op grond van, en geheel in overeenstemming is met de voorwaarden van, een vergunning die is verleend bij of krachtens de toepasselijke federale en gewestelijke bepalingen en uitvoeringsbesluiten welke uitvoering geven aan de in bijlage IV genoemde wettelijke maatregelen van de Gemeenschap, als toegepast op de datum van de emissie of de gebeurtenis.

AFDELING IV

Stand van de wetenschappelijke en technologische kennis

Artikel 15.5.6

De exploitant behoeft niet de kosten te dragen van de op grond van deze titel genomen herstelmaatregelen, indien hij bewijst dat hij:

- 1° niet in gebreke of nalatig is geweest;
- 2° de milieuschade is veroorzaakt door emissies of activiteiten of alle manieren waarop een product tijdens een activiteit wordt gebruikt, waarvan de exploitant kan bewijzen dat die op grond van de stand van de wetenschappelijke en technologische kennis op het tijdstip dat zij plaatsvonden, niet als schadelijk werden beschouwd.

HOOFDSTUK VI

Verzoeken om maatregelen

Artikel 15.6.1

De volgende personen die kennis hebben van gevallen van milieuschade kunnen bij de bevoegde instantie opmerkingen indienen en de bevoegde instantie verzoeken om maatregelen te treffen krachtens deze titel:

- 1° natuurlijke personen en rechtspersonen die milieuschade lijden of dreigen te lijden;
- 2° natuurlijke personen en rechtspersonen die een belang hebben bij de besluitvorming inzake de schade;
- 3° rechtspersonen als vermeld in artikel 2 van de wet van 12 januari 1993 betreffende een vorderingsrecht inzake bescherming van het leefmilieu.

Artikel 15.6.2.

Het verzoek om maatregelen gaat vergezeld van de relevante informatie en gegevens ter ondersteuning van de opmerkingen die met betrekking tot de milieuschade in kwestie worden voorgelegd.

Artikel 15.6.3

De personen vermeld in artikel 15.6.1. worden zo spoedig mogelijk door de bevoegde instantie in kennis gesteld van de beslissing over het al dan niet nemen van maatregelen en de redenen hiertoe.

HOOFDSTUK VII

Beroep

Artikel 15.7.1

De personen vermeld in artikel 15.6.1. kunnen tegen de beslissing van de bevoegde instantie als vermeld in artikel 15.6.3. beroep instellen bij de minister.

De exploitanten ten aanzien van wie de bevoegde instantie preventieve acties nam overeenkomstig artikel 15.2.3., of herstelacties in de zin van artikel 15.3.2., kunnen eveneens tegen de beslissing houdende deze acties beroep indienen bij de minister.

De minister toetst de aangevochten beslissing van de bevoegde instantie aan de materieelrechtelijke en procedurele voorschriften van deze titel.

Binnen een termijn van zestig dagen na de ontvangst van het beroep doet de minister hierover uitspraak.

De Vlaamse Regering kan hierover nadere regels bepalen.

HOOFDSTUK VIII

Bevoegde instantie

AFDELING I

Aanduiding

Artikel 15.8.1

De Vlaamse Regering stelt binnen het beleidsdomein Leefmilieu, Natuur en Energie een bevoegde instantie aan die verantwoordelijk is voor de uitvoering van de onderscheiden taken waarin artikel 15.8.2. tot en met 15.8.15. voorzien.

Deze bevoegde instantie kan een of meer van deze taken opdragen of delegeren aan een of meer agentschappen binnen het beleidsdomein Leefmilieu, Natuur en Energie.

De Vlaamse Regering bepaalt nadere regels ter zake.

AFDELING II

Taken

ONDERAFDELING I

Algemene taken

Artikel 15.8.2

De bevoegdheid om de aard, de omvang en de ernst van de schade te beoordelen berust bij de bevoegde instantie.

Artikel 15.8.3

Onverminderd de toepassing van artikel 15.3.11, berust de bevoegdheid tot aanwijzing van de exploitant die de schade, of de onmiddellijke dreiging van schade, heeft veroorzaakt bij de bevoegde instantie.

ONDERAFDELING II

Preventieve acties

Artikel 15.8.4

De bevoegde instantie kan op elk moment:

- 1° de exploitant verplichten informatie te verstrekken over een onmiddellijke dreiging van milieuschade of in gevallen waarin zo'n onmiddellijke dreiging vermoed wordt;
- 2° de exploitant verplichten de nodige preventieve maatregelen te nemen;
- 3° de exploitant instructies geven die bij het nemen van de nodige preventieve maatregelen moeten worden opgevolgd;
- 4° zelf de nodige preventieve maatregelen nemen.

Artikel 15.8.5

De bevoegde instantie eist dat de preventieve maatregelen door de exploitant worden genomen. Als de exploitant de verplichtingen van artikel 15.2.1. en artikel 15.2.3., 2° en 3°, niet nakomt of niet kan worden geïdentificeerd, kan de bevoegde instantie zelf de nodige preventieve maatregelen nemen.

ONDERAFDELING III

Herstelacties

Artikel 15.8.6

De bevoegde instantie kan op elk moment:

- 1° de exploitant verplichten aanvullende informatie te verstrekken over enige schade die zich heeft voorgedaan. De bevoegde instantie is gemachtigd van de exploitant te verlangen dat hij zelf een beoordeling maakt en alle aanvullende informatie en gegevens verstrekt;
- 2° de exploitant verplichten de nodige herstelmaatregelen en nodige haalbare maatregelen te treffen;
- 3° de exploitant instructies geven die hij bij het nemen van de nodige herstelmaatregelen en nodige haalbare maatregelen moet naleven;
- 4° zelf de nodige herstelmaatregelen en elke haalbare maatregel nemen.

Artikel 15.8.7

De bevoegde instantie eist dat de haalbare maatregelen en herstelmaatregelen door de exploitant worden genomen. Als de exploitant de verplichtingen waarin artikel 15.3.1. voorziet niet nakomt, of niet kan worden geïdentificeerd, kan de bevoegde instantie zelf deze maatregelen nemen.

Artikel 15.8.8

De bevoegdheid om te bepalen welke herstelmaatregelen in overeenstemming met artikel 15.3.3. tot en met 15.3.11. moeten worden uitgevoerd, berust bij de bevoegde instantie.

ONDERAFDELING IV

Vaststelling van herstelmaatregelen

Artikel 15.8.9

De bevoegde instantie werkt indien nodig samen met de exploitant.

Artikel 15.8.10

Wanneer zich meerdere gevallen van milieuschade hebben voorgedaan en de bevoegde instantie er niet voor kan zorgen dat de noodzakelijke herstelmaatregelen gelijktijdig worden genomen, kan de bevoegde instantie bepalen welk geval van schade eerst moet worden hersteld.

Bij het nemen van deze beslissing houdt de bevoegde instantie onder meer rekening met de aard, de omvang en de ernst van de milieuschade en met de mogelijkheid van natuurlijke regeneratie. Zij houdt ook rekening met het gevaar voor de menselijke gezondheid.

Artikel 15.8.11

De bevoegde instantie stelt de betrokken exploitant onverwijld in kennis van elk besluit waarbij maatregelen worden opgelegd.

Dat besluit vermeldt de precieze gronden waarop het is gebaseerd, de rechtsmiddelen met inbegrip van de termijnen die voor die rechtsmiddelen gelden, die ter beschikking staan van de betrokken exploitant.

Artikel 15.8.12

De bevoegde instantie nodigt de personen, vermeld in artikel 15.6.1., en in ieder geval de personen op wier terrein de herstelmaatregelen en haalbare maatregelen worden getroffen en de betrokken exploitant uit om opmerkingen te maken. De bevoegde instantie houdt rekening met die opmerkingen.

Artikel 15.8.13

Als de maatregelen activiteiten omvatten die krachtens het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning meldings- of vergunningplichtig zijn of werken omvatten die krachtens artikel 99 van het decreet van 18 mei 1999 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening vergunningsplichtig zijn, geldt het besluit overeenkomstig artikel 15.8.11. als melding of milieuvergunning, respectievelijk als stedenbouwkundige vergunning.

De Vlaamse Regering bepaalt welke instanties terzake voorafgaandelijk advies moeten verlenen.

ONDERAFDELING V

Behandeling van verzoeken om maatregelen

Artikel 15.8.14

De bevoegde instantie neemt opmerkingen en verzoeken om maatregelen, die aannemelijk maken dat er milieuschade is, in overweging. Artikel 15.8.12 is hierbij van overeenkomstige toepassing.

Artikel 15.8.15

De bevoegde instantie stelt zo spoedig mogelijk de personen vermeld in artikel 15.6.1. in kennis van de beslissing over het al dan niet nemen van maatregelen, en de redenen hiertoe.

Artikel 15.8.16

Met uitzondering van artikel 15.8.2., 15.8.3. en 15.8.8., kan de Vlaamse Regering de gevallen bepalen waarin de bevoegde instantie de uitvoering van de noodzakelijke maatregelen aan derden kan delegeren of opdragen.

HOOFDSTUK IX

Financiële zekerheden

Artikel 15.9.1

De Vlaamse Regering treft maatregelen om de geëigende economische en financiële actoren aan te moedigen financiële zekerheidsinstrumenten en -markten te ontwikkelen, met inbegrip van financiële mechanismen voor gevallen van insolventie, opdat de exploitanten gebruik kunnen maken van financiële garanties om hun verantwoordelijkheden krachtens deze titel na te komen.

HOOFDSTUK X

Samenwerking met de gewesten, de federale overheid en andere lidstaten

Artikel 15.10.1

Wanneer milieuschade gevolgen heeft of dreigt te hebben voor één of meer gewesten, de federale overheid of andere lidstaten van de Europese Unie, werkt de bevoegde instantie samen met de bevoegde instanties van de andere gewesten, de federale overheid en andere lidstaten, onder andere door een behoorlijke uitwisseling van informatie, teneinde ervoor te zorgen dat de nodige maatregelen met betrekking tot die milieuschade of onmiddellijke dreiging van milieuschade worden genomen.

Wanneer zich milieuschade overeenkomstig de eerste paragraaf voordoet, verstrekt de bevoegde instantie voldoende informatie aan de bevoegde instanties van de andere gewesten, de federale overheid of andere lidstaten van de Europese Unie.

Wanneer de bevoegde instantie milieuschade vaststelt die niet binnen haar grenzen is veroorzaakt, kan zij dit melden aan de bevoegde instanties van alle betrokken gewesten, de federale overheid of lidstaten van de Europese Unie, in voorkomend geval aan de Europese Commissie; kunnen aanbevelingen gedaan worden inzake de nodige maatregelen en kan om terugbetaling verzocht worden van de kosten van de genomen maatregelen.

Deze samenwerking doet geen afbreuk aan bestaande en toekomstige samenwerkingsvormen.

HOOFDSTUK XI

Rapport en evaluatie

Artikel 15.11.1

De bevoegde instantie brengt tweejaarlijks, vanaf de datum van inwerkingtreding van deze titel, rapport uit aan de Vlaamse Regering over de toepassing van deze titel.

Dit rapport omvat minstens de volgende informatie:

- 1° de genomen maatregelen ter bevordering van het gebruik van instrumenten van financiële zekerheid en de resultaten ervan;
- 2° de gevallen van milieuschade, het type van milieuschade, de data waarop de milieuschade is ontstaan of aan het licht is gekomen;

- 3° de resultaten van de herstelprocessen;
- 4° de uitkomsten van de beroepsprocedures;
- 5° de raming van de extra administratieve kosten die jaarlijks door de overheid moeten worden gedragen;
- 6° de evaluatie van de verweermiddelen vermeld in artikel 15.5.1. tot en met 15.5.6., in het bijzonder wat betreft de toepassing van de stand van de wetenschappelijke en technologische kennis.

De Vlaamse Regering kan nadere regels ter zake bepalen.”.

Artikel 3

Aan hetzelfde decreet wordt een bijlage III toegevoegd, die luidt als volgt:

“BIJLAGE III

Criteria ter bepaling van de negatieve effecten als bedoeld in artikel 15.1.1., 6°

Of een vorm van schade aanmerkelijke negatieve effecten heeft op het bereiken of het handhaven van de gunstige staat van instandhouding van soorten of natuurlijke habitats, wordt bepaald aan de hand van de referentietoestand, rekening houdende met de functies als gevolg van hun belevingswaarde en met hun capaciteit voor natuurlijke regeneratie.

Of de referentietoestand aanmerkelijke negatieve wijzigingen heeft ondergaan, wordt bepaald aan de hand van meetbare gegevens zoals:

- a) het aantal exemplaren, de populatiedichtheid of de ingenomen oppervlakte;
- b) de rol van afzonderlijke exemplaren of van de beschadigde oppervlakte in verhouding tot de soorten of de instandhouding van de habitat, de zeldzaamheid van de soort of de habitat zoals vastgesteld op plaatselijk, regionaal, nationaal of hoger niveau, met inbegrip van het communautaire niveau;
- c) het voortplantingsvermogen van de soort volgens de voor die soort of populatie specifieke dynamiek, de levensvatbaarheid ervan of het natuurlijke regeneratievermogen van de habitat volgens de dynamiek die specifiek is voor de karakteristieke soort van die habitat of de populaties van die soort;
- d) 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 tot een toestand die uitsluitend op basis van de dynamiek van de soort of habitat leidt tot een toestand die gelijkwaardig of beter wordt geacht dan de referentietoestand.

Effecten op de menselijke gezondheid worden beschouwd als aanmerkelijke negatieve effecten.

Als aanmerkelijke negatieve effecten worden niet beschouwd:

- a) negatieve schommelingen die kleiner zijn dan de normale gemiddelde schommelingen voor een bepaalde soort of habitat;
- b) negatieve schommelingen als gevolg van natuurlijke oorzaken of als gevolg van het ingrijpen in verband met het normale beheer van gebieden, zoals vastgelegd in habitatdossiers of in documenten waarin de doelen zijn uiteengezet, of zoals voordien uitgeoefend door eigenaars of exploitanten;

- c) schade aan soorten of habitats waarvan bekend is dat zij binnen een korte periode en zonder ingrijpen herstellen tot de referentietoestand ofwel tot een toestand die uitsluitend op basis van de dynamiek van de soort of habitat leidt tot een toestand die gelijkwaardig of beter wordt geacht dan de referentietoestand.”.

Artikel 4

Aan hetzelfde decreet wordt een bijlage IV toegevoegd, die luidt als volgt:

“BIJLAGE IV

In artikel 15.1.2. vermelde activiteiten

1. De exploitatie van installaties die overeenkomstig richtlijn 96/61/EG van de Raad van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging aan een vergunningsplicht zijn onderworpen, inzonderheid de inrichtingen die GPBV-installaties betreffen zoals bepaald door sub 16° van artikel 1 van titel I van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning, hierna het VLAREM genoemd. Dit houdt in alle activiteiten van bijlage I van richtlijn 96/61/EG van de Raad, met uitzondering van installaties of delen daarvan die bestemd zijn voor het onderzoek, de ontwikkeling, en het testen van nieuwe producten en processen.
2. 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 van de Raad van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen en richtlijn 91/689/EEG van de Raad van 12 december 1991 betreffende gevaarlijke afvalstoffen onderworpen zijn aan een vergunnings- of registratieplicht, inzonderheid de inrichtingen waarop rubriek 2 van bijlage 1 van titel 1 van het VLAREM van toepassing is.

Deze activiteiten omvatten onder meer de exploitatie van stortplaatsen overeenkomstig richtlijn 1999/31/EG van de Raad van 26 april 1999 betreffende het storten van afvalstoffen en de exploitatie van verbrandingsinstallaties overeenkomstig richtlijn 2000/76/EG van het Europees Parlement en de Raad van 4 december 2000 betreffende de verbranding van afval.

Het voor landbouwdoeleinden verspreiden van rioolslib uit zuiveringsinstallaties voor stedelijk afvalwater valt, mits dat volgens een erkende norm gezuiverd is, niet onder deze activiteiten.

3. Lozingen in oppervlaktewater die, overeenkomstig richtlijn 2006/11/EG van de Raad van 15 februari 2006 betreffende de verontreiniging veroorzaakt door bepaalde gevaarlijke stoffen in het aquatisch milieu van de Gemeenschap worden geloosd, aan een voorafgaande vergunning zijn onderworpen, inzonderheid de inrichtingen waarop de subrubrieken 3.4 en 3.6.3 van Bijlage 1 van Titel I van het VLAREM op van toepassing zijn, alsmede de toekomstige wijzigingen in uitvoering van richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid, hierna de Kaderrichtlijn Water genoemd.
4. Lozingen van stoffen in het grondwater die overeenkomstig richtlijn 80/68/EEG van de Raad van 17 december 1979 betreffende de bescherming van het grondwater tegen verontreiniging veroorzaakt door de lozing van bepaalde gevaarlijke stoffen, aan een voorafgaande vergunning zijn onderworpen, inzonderheid de inrichtingen waarop de subrubrieken 52.1.1, 52.2.2° en 52.2.3° van bijlage 1 van titel I van het VLAREM van toepassing zijn, alsmede de toekomstige wijzigingen in uitvoering van de Kaderrichtlijn Water.
5. Lozingen of injectie van verontreinigende stoffen in oppervlaktewater of het grondwater die overeenkomstig de Kaderrichtlijn Water aan een vergunnings-, toestemmings- of registratieplicht zijn onderworpen,

inzonderheid de inrichtingen waarop de subrubrieken 3.4., 3.6.3., 52.1.1., 52.2.2° en 52.2.3° van Bijlage 1 van Titel I van het VLAREM van toepassing zijn.

6. Alle wateronttrekking en -opstuwning die overeenkomstig de Kaderrichtlijn 2000/60/EG aan een voorafgaande toestemming onderworpen zijn, inzonderheid de inrichtingen waarop de rubrieken en subrubrieken 53.2., 53.2.1°.b) en c), 53.4.2°.b) en c), 53.6, 53.7, 53.8.2° en 3°, 53.9 en 56 van Bijlage 1 van Titel I van het VLAREM van toepassing zijn.
7. De fabricage, het gebruik, de opslag, de verwerking, de storting, de emissie in het milieu en het vervoer op het terrein van de onderneming, inzonderheid de inrichtingen vermeld in artikel 8 van titel I van VLAREM, van:
 - a) gevaarlijke stoffen als vermeld in artikel 2, lid 2, van richtlijn 67/548/EEG van de Raad van 27 juni 1967 betreffende de aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen inzake de indeling, de verpakking en het kenmerken van gevaarlijke stoffen;
 - b) gevaarlijke preparaten als vermeld in artikel 2, lid 2, van richtlijn 1999/45/EG van het Europees Parlement en de Raad van 31 mei 1999 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de indeling, de verpakking en het kenmerken van gevaarlijke preparaten;
 - c) gewasbeschermingsmiddelen als vermeld in artikel 2, onder 1, van richtlijn 91/414/EEG van de Raad van 15 juli 1991 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen;
 - d) biociden als vermeld in artikel 2, lid 1, onder a), van richtlijn 98/8/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 1998 betreffende het op de markt brengen van biociden.
8. 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 van de Raad van 21 november 1994 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 van de Raad van 23 juli 1996 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten inzake het vervoer van gevaarlijke goederen per spoor, hetzij in richtlijn 93/75/EEG van de Raad van 13 september 1993 betreffende de minimumeisen voor schepen die gevaarlijke of verontreinigende goederen vervoeren en die naar of uit de zeehavens van de Gemeenschap varen.
9. De exploitatie van installaties, die overeenkomstig richtlijn 84/360/EEG van de Raad van 28 juni 1984 betreffende de bestrijding van door industriële inrichtingen veroorzaakte luchtverontreiniging aan een vergunningsplicht zijn onderworpen, meer bepaald met betrekking tot de uitstoot in de lucht van onder de bovengenoemde richtlijn vallende verontreinigende stoffen, inzonderheid de inrichtingen waarop rubriek 20 van titel I van het VLAREM van toepassing is, met uitzondering van de subrubrieken waarvoor er een “3” staat in de derde kolom.
10. Het ingeperkte gebruik, met inbegrip van vervoer, van genetisch gemodificeerde micro-organismen, als gedefinieerd in richtlijn 90/219/EEG van de Raad van 23 april 1990 inzake het ingeperkte gebruik van genetisch gemodificeerde micro-organismen, inzonderheid de inrichtingen waarop de rubriek 51 van titel I van het VLAREM van toepassing is.
11. 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 van het Europees Parlement en de Raad.

12. Elke grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de Europese Unie waarvoor een vergunning is vereist of een verbod geldt op grond van verordening (EEG) nr. 259/93 van de Raad van 1 februari 1993 betreffende toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de Europese Gemeenschap, zoals uitgevoerd door artikel 33 van het decreet van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen.
13. Het beheer van winningsafvalvoorzieningen krachtens richtlijn 2006/21/EG van 15 maart 2006 van het Europees Parlement en de Raad betreffende het beheer van afval uit winningsindustrieën.”.

Artikel 5

Zolang de milieudoelstellingen ter uitvoering van artikel 51 van het decreet Integraal Waterbeleid niet zijn vastgesteld, wordt de ecologische toestand, het ecologische potentieel en de chemische toestand van het oppervlaktewater en de chemische en kwantitatieve toestand van het grondwater bepaald aan de hand van de milieu-kwaliteitsnormen die bepaald zijn in ter uitvoering van hoofdstuk 2.3. en afdeling 2.4.1. van titel II van het VLAREM.

Artikel 6

Dit decreet treedt in werking op 1 mei 2007.

Brussel,

De minister-president van de Vlaamse Regering

Yves LETERME

De Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur

Kris PEETERS

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

SG

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 42.505/VR/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, verenigde kamers en derde kamer, op 13 maart 2007 door de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen ^(*), van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel XV Milieuschade, tot omzetting van de richtlijn 2004/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 april 2004 betreffende milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade", heeft, op 17 april 2007 het volgende advies gegeven:

(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85*bis*.

CDC

42.505/VR

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond ⁽¹⁾, alsmede van de te vervullen vormvereisten.

*

* *

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2.1. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe richtlijn 2004/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 21 april 2004 betreffende milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade (hierna: de richtlijn milieuschade) om te zetten in het interne recht van het Vlaamse Gewest.

Daartoe wordt het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid aangevuld met een nieuwe titel XV, met als opschrift "Milieuschade" (artikel 2), en met twee nieuwe bijlagen, namelijk een bijlage III (artikel 3) en een bijlage IV (artikel 4).

Daarnaast bepaalt artikel 5 van het voorontwerp dat, in afwachting van de vaststelling van de milieudoelstellingen ter uitvoering van artikel 51 van het decreet integraal waterbeleid (lees: het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid), de ecologische toestand, het ecologisch potentieel en de chemische toestand van het oppervlaktewater en de chemische en kwantitatieve toestand van het grondwater worden bepaald aan de hand van de milieukwaliteitsnormen die zijn vastgesteld ter uitvoering van hoofdstuk 2.3 en afdeling 2.4.1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne (Vlarem II),

Ten slotte bepaalt artikel 6 dat het decreet dat thans in ontwerpvorm voorligt, in werking treedt op 1 mei 2007.

⁽¹⁾ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder rechtsgrond verstaan de overeenstemming met de hogere rechtsnormen.

CDC

42.505/VR

2.2. De nieuwe titel XV vormt het substantiële onderdeel van het voorontwerp en is ingedeeld in elf hoofdstukken.

In hoofdstuk I worden enkele begrippen gedefinieerd die verder in deze titel worden gebruikt (afdeling I), wordt het toepassingsgebied ervan bepaald (afdeling II) en de gevallen waarop hij niet van toepassing is (afdeling IV), alsmede de verhouding tot ander recht (afdeling III).

Hoofdstuk II bevat voorschriften in verband met preventieve acties wanneer zich nog geen milieuschade heeft voorgedaan, maar wel een onmiddellijke dreiging bestaat dat dergelijke schade zal ontstaan.

Hoofdstuk III bevat de herstelacties voor het geval er milieuschade is.

In afdeling I worden de basisverplichtingen omschreven en afdeling II regelt de keuze en de vaststelling van herstelmaatregelen wat betreft het herstel van schade aan natuurlijke habitats, beschermde soorten, water en van bodemschade. Afdeling III bevat voorschriften betreffende de nadere uitvoering ervan.

Hoofdstuk IV regelt de kosten van preventie en herstel.

In afdeling I worden de verplichtingen voor de exploitant bepaald en in afdeling II wordt het verhaal door de bevoegde instantie geregeld.

Hoofdstuk V handelt over de verweermiddelen.

Afdeling I bevat algemene bepalingen en de afdelingen II tot IV bevatten de concrete verweermiddelen, namelijk in het geval van derdeveroorzaker en van een dwingend overheidsbevel (afdeling II), het beschikken over een vergunning (afdeling III) en in het geval de milieuschade is veroorzaakt door een activiteit of een product waarvan de exploitant kan bewijzen dat die op grond van de stand van de wetenschappelijke en technologische kennis op het tijdstip dat het plaatsvond, niet als schadelijk werd beschouwd (afdeling IV).

.../...

CDC

42.505/VR

Hoofdstuk VI regelt de verzoeken van personen die kennis hebben van gevallen van milieuschade en hoofdstuk VII het beroep bij de Vlaamse minister bevoegd voor het leefmilieu.

In hoofdstuk VIII wordt de bevoegde instantie aangewezen (afdeling I) en worden de taken ervan bepaald (afdeling II).

Hoofdstuk IX handelt over financiële zekerheden.

Hoofdstuk X bevat bepalingen betreffende de samenwerking met de andere gewesten, de federale overheid en andere lidstaten.

Ten slotte bevat hoofdstuk XI voorschriften in verband met de rapportering en de evaluaties.

BEVOEGDHEID VAN DE GEWESTEN EN VAN DE FEDERALE OVERHEID

A. Algemene beschouwingen

3.1. Krachtens de richtlijn milieuschade worden de lidstaten verplicht de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen aan te nemen met het oog op het voorkomen en het herstellen van milieuschade. Onder milieuschade dient volgens de richtlijn te worden verstaan, de schade aan beschermde soorten en natuurlijke habitats, aan wateren en bodemschade ⁽²⁾.

⁽²⁾ Artikel 2, lid 1, van de richtlijn milieuschade.

CDC

42.505/VR

Die aan te nemen wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen dienen te worden beschouwd als politimaatregelen die ertoe strekken milieuschade te voorkomen en te herstellen ⁽³⁾.

In het interne recht behoren die te nemen maatregelen, overeenkomstig artikel 6, § 1, II, eerste lid, en III, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, in hoofdzaak tot de bevoegdheid van de gewesten, meer bepaald wat hun bevoegdheid inzake het leefmilieu en het natuurbehoud betreft.

In beginsel zijn dan ook de gewesten bevoegd om de richtlijn milieuschade in het interne recht om te zetten.

3.2. Er dient te worden opgemerkt dat die bevoegdheid, de bevoegdheid omvat om ter uitvoering van de richtlijn milieuschade de nodige bepalingen aan te nemen voor het ten laste nemen en het verhalen van de kosten van overeenkomstig de richtlijn

⁽³⁾ Zoals in de veertiende overweging van de richtlijn milieuschade wordt vermeld, is de "richtlijn niet van toepassing op gevallen van lichamelijk letsel, schade aan particuliere eigendom of economisch verlies en laat [het] alle rechten met betrekking tot dergelijke schade onverlet". Artikel 3, lid 3, van de richtlijn milieuschade bepaalt trouwens uitdrukkelijk dat "onverminderd de toepasselijke nationale wetgeving, (...) deze richtlijn particulieren geen recht op schadevergoeding [geeft] vanwege milieuschade of een onmiddellijke dreiging van dergelijke schade". Zoals in een commentaar op deze richtlijn wordt vermeld, hebben de Gemeenschapsoverheden het verkieslijk geacht "de faire l'économie de la relation triangulaire «demandeur - juge - défendeur» typique de la responsabilité civile et de lui substituer une relation bilatérale où une autorité publique serait compétente pour assurer le respect des mécanismes de prévention et de réparation des dommages environnementaux, en recourant au besoin à des prérogatives exorbitantes du droit commun" (Ch. PIROTTE, "La directive 2004/35/CE du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale: premiers commentaires", in *Les responsabilités environnementales dans l'espace européen. Point de vue franco-belge*, o.l.v. G. VINEY et B. DUBUISSON, 2006, blz. 655 en volgende, nr. 8). In beginsel kan het regime van "milieuaansprakelijkheid" dat bij deze richtlijn wordt uitgewerkt, niet als een regime van burgerlijke aansprakelijkheid worden beschouwd, maar veeleer als een geheel van regelen van politie, in het bijzonder van bestuurlijke politie. Hoewel sommige bepalingen van de richtlijn kunnen worden geacht nauw aan te leunen bij het recht inzake burgerlijke aansprakelijkheid, in het bijzonder de bepalingen van de richtlijn die betrekking hebben op het ten laste nemen en het verhalen van de kosten voor overeenkomstig de richtlijn genomen preventieve maatregelen en herstelmaatregelen, betreffen dit slechts bijkomstige aspecten van het "aansprakelijkheidsregime" dat bij de richtlijn wordt ingesteld, dat moet worden geacht vreemd te zijn aan de regels inzake burgerlijke aansprakelijkheid.

genomen preventieve maatregelen en herstelmaatregelen, alsmede voor het bepalen van de verjaringstermijn voor het verhalen van die kosten ⁽⁴⁾.

3.3. De gewestelijke bevoegdheid inzake het leefmilieu en het natuurbehoud omvat eveneens de bevoegdheid om, ter uitvoering van de richtlijn milieuschade de nodige bepalingen aan te nemen om de geëigende economische en financiële actoren aan te moedigen financiële-zekerheidsinstrumenten en -markten te ontwikkelen, opdat de exploitanten gebruik kunnen maken van financiële garanties om hun verantwoordelijkheden opgelegd bij de richtlijn te kunnen nakomen ⁽⁵⁾. Er dient daarbij evenwel rekening te worden gehouden met artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, naar luid waarvan alleen de federale overheid bevoegd is voor het bank- en verzekeringsrecht, alsmede voor de reglementering en de

⁽⁴⁾ Vergelijk met het arrest nr. 58/94 van 14 juli 1994 van het Arbitragehof dat, na de Vlaamse decreetgever bevoegd te hebben verklaard tot het nemen van een politiemaatregel om te voorkomen dat schade zou ontstaan of verder zou worden aangericht, het volgende bepaalt: "De gewestwetgever kon bijgevolg een bepaling aannemen die de kosten van de ambtshalve verwijdering van afvalstoffen van een onderneming of van de ambtshalve sanering van verontreinigende bodems en buiten gebruik gestelde industriële installaties die een risico inhouden voor het leefmilieu en de volksgezondheid ten laste legt van de in gebreke blijvende persoon".

Over de bevoegdheid van de gewesten om, op grond van hun bevoegdheid inzake leefmilieu, bepalingen aan te nemen die raken aan het verbintenissenrecht teneinde een effectief milieubeleid te kunnen voeren, zie advies 33.334/VR van 24 juni 2003 over een voorstel van ordonnantie "betreffende de bodemsanering" (*Parl. St.*, Br. H. Parl., 2000-2001, nr. A-221/2), alsook het arrest nr. 61/2004 van het Arbitragehof van 31 maart 2004.

Wat de verjaringstermijnen betreft, dient de aandacht te worden gevestigd op het feit dat de wetgevende kamers onlangs het wetsontwerp "houdende diverse bepalingen (IV)" hebben aangenomen dat er onder meer toe strekt bijzondere verjaringstermijnen te bepalen voor de vorderingen die worden ingeleid door de overheden met het oog op het verhalen van de kosten voor preventieve maatregelen en herstelmaatregelen inzake milieu (*Parl. St.*, Senaat, 2006-2007, nr. 3-2121/1). Het aannemen van die tekst door de federale wetgever verhindert evenwel niet dat de gewesten, binnen de grenzen van hun bevoegdheden, in die aangelegenheden specifieke bepalingen kunnen aannemen, die tot gevolg hebben dat de federale bepalingen buiten toepassing worden gelaten (zie o.m. advies 40.689/AV tot 40.691/AV van 11 juli 2006 over een voorontwerp van wet "tot wijziging van de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme en xenofobie ingegeven daden" (40.689/AV), een voorontwerp van wet "ter bestrijding tegen discriminatie tussen vrouwen en mannen" (40.690/AV) en een voorontwerp van wet "ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie" (40.691/AV), *Parl. St.*, Kamer, DOC 51 2720/001, blz. 92).

⁽⁵⁾ Zie artikel 14, lid 1, van de richtlijn milieuschade.

CDC

42.505/VR

controle op de kredietinstellingen en andere financiële instellingen en op de verzekeringsmaatschappijen en de daarmee gelijkgestelde ondernemingen, waardoor de regionale overheden de federale regelgeving terzake dienen na te leven ⁽⁶⁾.

4.1. Hoewel in beginsel de gewesten bevoegd zijn om de richtlijn milieuschade in het interne recht om te zetten, dient dit uitgangspunt evenwel te worden gepreciseerd en enigszins te worden genuanceerd.

Er dient immers rekening te worden gehouden met het gegeven dat voor sommige aangelegenheden de omzetting van de richtlijn, zowel op materieel als op territoriaal vlak, uitsluitend tot de bevoegdheid van de federale overheid behoort.

4.2. Wat de materiële bevoegdheid betreft, dient men oog te hebben, enerzijds, voor de bevoegdheden die de bijzondere wet van 8 augustus 1980 aan de federale overheid heeft voorbehouden in het domein van het leefmilieu en het natuurbehoud, en, anderzijds, inzake de civiele bescherming.

4.2.1. Artikel 6, § 1, II, tweede lid, en III, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 heeft aan de federale overheid de bevoegdheid voorbehouden om verschillende aangelegenheden te regelen inzake het leefmilieu en het natuurbehoud, te weten, eensdeels, het vaststellen van de productnormen, de bescherming tegen ioniserende stralingen, met inbegrip van het radioactief afval en de doorvoer van afvalstoffen ⁽⁷⁾, en, anderdeels, de in-, uit- en doorvoer van uitheemse plantensoorten evenals van uitheemse diersoorten en hun krengen ⁽⁸⁾.

In het licht van de implementatie van de richtlijn milieuschade dient dienaangaande het volgende te worden opgemerkt.

⁽⁶⁾ Zie Arbitragehof, nr. 8/2003, 22 januari 2003.

⁽⁷⁾ Artikel 6, § 1, II, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

⁽⁸⁾ Artikel 6, § 1, III, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

4.2.1.1. De federale overheid is ontegensprekelijk bevoegd om alle maatregelen te nemen inzake het voorkomen en herstellen van milieuschade veroorzaakt door ioniserende stralingen, door de doorvoer van afvalstoffen of door de in-, uit- en doorvoer van uitheemse plantensoorten evenals van uitheemse diersoorten en hun krengen.

Wat de bronnen van milieuschade betreft, is het derhalve de federale overheid die bevoegd is om de richtlijn om te zetten ⁽⁹⁾.

4.2.1.2. Het verband tussen de omzetting van de richtlijn en de bevoegdheid inzake het vaststellen van productnormen is moeilijker te bepalen.

De bevoegdheid voor de federale overheid om productnormen vast te stellen, laat die overheid toe, onder meer ter bescherming van het leefmilieu, om regels aan te nemen die op dwingende wijze bepalen aan welke eisen een product moet voldoen bij het op de markt brengen ⁽¹⁰⁾. Die federale bevoegdheid omvat daarentegen niet de bevoegdheid om regels aan te nemen die het gebruik van producten regelen eenmaal zij op de markt zijn gebracht ⁽¹¹⁾.

Derhalve is de federale overheid bevoegd, wat het vaststellen van productnormen betreft, om regels te bepalen die, onder meer ter bescherming van het leefmilieu, op dwingende wijze het op de markt brengen van producten bepalen. Hieruit volgt dat de federale overheid bevoegd is om, bij het vaststellen van productnormen, alle dwingende regels aan te nemen die ertoe strekken om de milieuschade te voorkomen en

⁽⁹⁾ Gelet op artikel 4, lid 4, van de richtlijn milieuschade, is deze bevoegdheid in de praktijk zeer beperkt wat de milieuschade betreft veroorzaakt door ioniserende stralingen.

⁽¹⁰⁾ Zie o.m. Arbitragehof, nr. 8/95, 2 december 1995, B.2.3.

⁽¹¹⁾ Zie in het bijzonder advies 27.333/3 van 17 maart 1998 over een ontwerp dat heeft geleid tot de wet van 21 december 1998 betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu en de volksgezondheid (*Parl. St.*, Kamer, 1997-1998, nr. 1673/1, blz. 52 e.v.) en de arresten van de algemene vergadering van de Raad van State, afdeling administratie, N.V. European Air Transport e.a., nr. 158.548/G-87 en N.V. Brussels International Airport Company - BIAC, nr. 158.549/G-89 van 9 mei 2006).

te herstellen ingevolge het op de markt brengen van producten⁽¹²⁾, wat inhoudt dat die overheid eveneens bevoegd is om de richtlijn milieuschade te implementeren betreffende de milieuschade die is ontstaan door het enkele feit van het op de markt brengen van producten, onverminderd de algemene bevoegdheid van de gewesten in het kader van de bescherming van het leefmilieu.

4.2.2. Er dient ook te worden opgemerkt dat sommige van de te nemen maatregelen ter voorkoming en het herstel van milieuschade, zoals die bij de richtlijn milieuschade worden beoogd, behoren tot het domein van de civiele bescherming, welke een aangelegenheid is die behoort tot de residuaire bevoegdheid van de federale overheid⁽¹³⁾.

4.2.3. Ter gelegenheid van twee andere adviesaanvragen waarover de Raad van State, afdeling wetgeving, ook heden advies geeft⁽¹⁴⁾, is erop gewezen dat de federale overheid bevoegd is om de richtlijn milieuschade om te zetten wat betreft de te nemen

⁽¹²⁾ Het is juist dat een aantal van die maatregelen, in het bijzonder deze die strekken tot het herstellen van milieuschade die veroorzaakt is door het in de handel brengen van een product, worden genomen nadat het product op de markt is gebracht. Maar de bevoegdheid die de federale overheid heeft om het op de markt brengen van producten te regelen, houdt ook de bevoegdheid in om maatregelen te nemen na het op de markt brengen ervan, voor zover dit verband houdt met het enkele feit van het op de markt brengen ervan. Zoals de afdeling wetgeving reeds heeft opgemerkt, is de federale overheid bevoegd om op te treden tegen het illegaal op de markt brengen zelf van producten (zie het reeds aangehaalde advies 27.333/3, blz. 55). De federale overheid moet dan ook bevoegd worden geacht om alle dwingende maatregelen te nemen die ertoe strekken de milieuschade te voorkomen en te herstellen die veroorzaakt wordt door het op de markt brengen van producten, zelfs als die maatregelen worden genomen nadat het op de markt brengen van die producten heeft plaatsgehad op voorwaarde dat die maatregelen verband houden met het enkele feit van het op de markt brengen ervan. Zo zal bijvoorbeeld de federale overheid aan degene die producten in strijd met de federale productnormering op de markt heeft gebracht, kunnen opleggen dat die producten uit de markt dienen te worden genomen.

⁽¹³⁾ Arbitragehof, nr. 197/2004, 8 december 2004.

⁽¹⁴⁾ Advies 42.574/VR/3 over een ontwerp van koninklijk besluit betreffende de preventie van milieuschade bij de doelbewuste introductie in het leefmilieu evenals bij het in de handel brengen van genetisch gemodificeerde organismen of van producten die er bevatten, en advies 42.590/VR/3 over een ontwerp van koninklijk besluit betreffende de preventie van milieuschade tengevolge van het vervoer over de weg, per spoor, over de binnenwateren of in de lucht van gevaarlijke of verontreinigende goederen, van genetisch gemodificeerde organismen en tengevolge van grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen.

preventieve maatregelen voor de gevallen van onmiddellijke dreiging van schade die veroorzaakt wordt door een beroepsactiviteit en waarvoor de federale overheid bevoegd is om die activiteit te regelen ⁽¹⁵⁾.

Het blijkt evenwel uit de dossiers die aan de afdeling wetgeving zijn voorgelegd, dat de federale overheid van oordeel is dat zij niet bevoegd is voor het regelen van het herstel van de milieuschade.

Met betrekking tot dit standpunt dient het volgende te worden opgemerkt.

Zoals in opmerking 4.2.1 is opgemerkt, is de federale overheid op grond van artikel 6, § 1, II, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bevoegd om de richtlijn om te zetten voor wat betreft de milieuschade die is veroorzaakt door de doorvoer van afvalstoffen. In tegenstelling met het standpunt dat wordt ingenomen door de federale overheid, strekt die bevoegdheid zich niet enkel uit tot het voorkomen, maar ook tot het herstellen van milieuschade.

In opmerking 4.2.1 is eveneens opgemerkt dat de federale overheid ook op grond van artikel 6, § 1, II, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bevoegd is om de richtlijn om te zetten wat de milieuschade betreft die veroorzaakt is door het in de handel brengen van producten, zoals onder meer genetisch gemodificeerde organismen. Ook hier dient te worden gepreciseerd dat die bevoegdheid zich uitstrekt, niet enkel tot het voorkomen, maar ook tot het herstellen van milieuschade wanneer die is ontstaan door het enkele feit van het op de markt brengen van een product, maar onverminderd de algemene bevoegdheid van de gewesten in het kader van de bescherming van het leefmilieu.

Daarentegen, wanneer het niet de voornoemde aangelegenheden betreft, moet worden vastgesteld dat het standpunt, naar luid waarvan de federale overheid bevoegd zou zijn om de richtlijn milieuschade om te zetten wat betreft het nemen van preventieve maatregelen in het geval van onmiddellijke dreiging van schade die veroorzaakt is door een beroepsactiviteit, waarvoor die overheid bevoegd is om deze te regelen, geen enkele steun vindt in de regels die de bevoegdheidsverdeling tussen de federale overheid en de gewesten bepalen.

⁽¹⁵⁾ De bedoelde beroepsactiviteiten betreffen in het bijzonder het vervoer van gevaarlijke stoffen en van genetisch gemodificeerde organismen, de doorvoer van afvalstoffen, de doelbewuste introductie en het in de handel brengen van genetisch gemodificeerde organismen.

CDC

42.505/VR

Dat standpunt gaat er immers aan voorbij dat, behoudens de uitzonderingen die in die bevoegdheidverdelende regels zijn bepaald, de bevoegdheden die bij artikel 6, § 1, II, eerste lid, en III, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 aan de gewesten worden toegekend in het domein van het leefmilieu en het natuurbehoud, van toepassing zijn op alle soorten van activiteiten met inbegrip van activiteiten waarvan het regelen ervan, in het raam van een ander beleid dan het leefmilieu en het natuurbehoud, tot de bevoegdheid behoort van de federale overheid⁽¹⁶⁾.

Voormeld standpunt miskent ook dat, in de uitoefening van hun bevoegdheden in het domein van het leefmilieu en het natuurbehoud, de gewesten *a priori* alle maatregelen kunnen nemen, met inbegrip van preventieve maatregelen. Het onderscheid dat voor de omzetting van de richtlijn milieuschade door de federale overheid wordt gemaakt, tussen preventieve maatregelen en herstelmaatregelen van milieuschade, vindt geen steun enkele steun in de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Niets verzet er zich evenwel tegen dat, als de federale overheid een activiteit regelt op grond van haar bevoegdheid, anders dan in het domein van het leefmilieu en het natuurbehoud, ze rekening houdt met milieuoverwegingen⁽¹⁷⁾, in het bijzonder om milieuschade te voorkomen die dergelijke activiteit mogelijks kan veroorzaken. Aldus zal zij, indien het een activiteit betreft die valt onder de toepassing van de richtlijn milieuschade, noodgedwongen bijdragen tot een wezenlijke toepassing van die richtlijn.

Echter, indien de federale overheid rekening houdt met overwegingen van milieubescherming in bepalingen die een andere aangelegenheid regelen dan het leefmilieu of het natuurbehoud, dient zij te vermijden dat afbreuk wordt gedaan aan de bevoegdheden van de gewesten inzake het leefmilieu en het natuurbehoud, wat inhoudt

⁽¹⁶⁾ Zie ook, wat betreft de band tussen de gewestbevoegdheid inzake leefmilieu en de federale bevoegdheid inzake landbouw, energie of het vervoer, de arresten van het Arbitragehof nr. 55/92 van 9 juli 1992, nr. 57/95 van 12 juli 1995 en nr. 3/2006 van 11 januari 2006, en de arresten van de algemene vergadering van de Raad van State, afdeling administratie, N.V. European Air Transport e.a., nr. 158.548/G-87 en N.V. Brussels International Airport Company - BIAC, nr. 158.549/G-89 van 9 mei 2006).

⁽¹⁷⁾ Zie ook bijvoorbeeld, wat betreft de integratie van milieuoverwegingen in federale bepalingen betreffende de uitrusting en de uitbating van de luchthaven Brussel-Nationaal, het arrest nr. 3/2006 van 11 januari 2006 van het Arbitragehof.

dat zij de bepalingen die door de gewesten zijn aangenomen in die domeinen, dient te eerbiedigen ⁽¹⁸⁾.

Bijgevolg verhindert niets dat de federale overheid, als zij een activiteit regelt op grond van haar bevoegdheid in een ander domein dan het leefmilieu en het natuurbehoud, zij preventieve maatregelen neemt die wezenlijk bijdragen tot de toepassing van de richtlijn milieuschade. Dit alles mag echter niet tot gevolg hebben dat er zou kunnen worden van uitgegaan dat de federale overheid de bevoegde overheid is om, wat het interne recht betreft, inzake het voorkomen van milieuschade ingevolge deze activiteit, bepalingen aan te nemen die vereist zijn voor de implementatie van de richtlijn (bepalen van de verplichtingen in hoofde van de exploitant, aanwijzing van de "bevoegde instantie" zoals voorzien in de richtlijn, bepalen van de taken van de bevoegde instantie ...). Integendeel, de federale overheid dient alle bepalingen te eerbiedigen die de gewesten in die materie hebben aangenomen, in het raam van hun bevoegdheid inzake het leefmilieu en het natuurbehoud.

4.3. Wat de territoriale bevoegdheid betreft, is het van belang op te merken dat de richtlijn milieuschade strekt tot het voorkomen en het herstellen van milieuschade in verschillende milieus, waaronder het mariene milieu ⁽¹⁹⁾.

De bevoegdheid van de gewesten inzake het leefmilieu en het natuurbehoud strekt zich immers niet uit tot het mariene milieu gelegen in de territoriale zee, de exclusieve economische zone en het continentaal plateau ⁽²⁰⁾.

Het is de federale overheid die, op grond van haar residuaire bevoegdheid, bevoegd is om regels aan te nemen die vereist zijn op grond van de richtlijn milieuschade,

⁽¹⁸⁾ Zie in dezelfde zin, het arrest geciteerd in de vorige voetnoot.

⁽¹⁹⁾ Op zijn minst wat de schade betreft, veroorzaakt aan beschermde soorten en natuurlijke habitats en aan wateren.

⁽²⁰⁾ De aandacht dient er in het bijzonder op gevestigd te worden dat de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest in deze aangelegenheden beperkt is tot het grondgebied van de provincies Antwerpen, Vlaams Brabant, West-Vlaanderen, Oost-Vlaanderen en Limburg (artikel 5, eerste lid, van de Grondwet).

CDC

42.505/VR

met het oog op het voorkomen en het herstellen van milieuschade betreffende de voormelde onderdelen van het mariene milieu ⁽²¹⁾.

5. De richtlijn milieuschade strekt ertoe "de façon horizontale et systématique la question de la prévention et de la réparation du dommage écologique" ⁽²²⁾ te behandelen.

Het kader waarin de richtlijn voorziet, vormt aldus een onlosmakelijk geheel.

Bijgevolg moet er inzonderheid voor gezorgd worden dat de maatregelen die worden getroffen om de richtlijn in het interne recht om te zetten een coherent, georganiseerd en gearticuleerd geheel vormen. Bij gebrek hieraan zouden de interne overheden aldus mogelijks voorbijgaan aan hun Europeesrechtelijke verplichtingen.

Ook rekening houdend met het gegeven dat zij valt onder de bevoegdheid van zowel de gewesten als van de federale overheid, veronderstelt de omzetting van de richtlijn, doordat de erin behandelde aangelegenheden een onlosmakelijk geheel vormen, een samenwerkingsverband onder de verschillende overheden belast met de omzetting ervan ⁽²³⁾.

⁽²¹⁾ Op 25 januari 2007 heeft de Kamer van Volksvertegenwoordigers een wetsontwerp aangenomen dat strekt tot de wijziging van de wet van 20 januari 1999 ter bescherming van het mariene milieu in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België, en dit precies met het oog op de omzetting van de richtlijn milieuschade. Dat wetsontwerp is niet door de Senaat geëvoceerd.

⁽²²⁾ Volgens de woorden van Ch. PIROTTE, *op. cit.*, nr. 1.

⁽²³⁾ Zie reeds in die zin advies 41.839/4 van de afdeling wetgeving van de Raad van State van 19 december 2006 over een voorontwerp van wet "houdende diverse bepalingen (IV) (*Parl. St.*, Kamer, DOC 51 2873/001, blz. 248). Wat betreft de respectieve bevoegdheden van de gewesten inzake leefmilieu en van de federale overheid inzake civiele bescherming, heeft de afdeling wetgeving van de Raad van State reeds herhaaldelijk op algemene wijze het belang beklemtoond van een nauwe samenwerking tussen de verschillende overheden, gelet op de interpenetratie van de federale en gewestelijke bevoegdheden (zie in het bijzonder advies 33.269/2 van 25 juni 2002 over een voorontwerp van wet dat geleid heeft tot de wet van 28 maart 2003 tot wijziging van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming (*Parl. St.*, Kamer, DOC 50 2183/001, blz. 11 tot 17) en advies 41.963/2 van 17 januari 2007 over een voorontwerp van wet dat het wetsontwerp betreffende de civiele veiligheid is geworden (*Parl. St.*, Kamer, DOC 51 2928/001, blz. 121 en 122).

.../...

CDC

42.505/VR

In de huidige stand van die omzetting is aan die voorwaarde niet voldaan.

Wel bevatten al de drie teksten die heden worden onderzocht bepalingen betreffende de samenwerking tussen de federale overheid en de gewesten, en omgekeerd, en zelfs tussen de gewesten ⁽²⁴⁾ ⁽²⁵⁾, en vanuit een strikt formeel oogpunt bekeken, is er in beginsel geen bezwaar, ten aanzien van het interne recht, dat verschillende overheden zich verstaan over de wijze waarop die samenwerking zal plaatsvinden.

Evenwel geeft die wijze van samenwerking geen enkele juridische waarborg dat elk van die overheden de bedoelde "analoge clausule" effectief zullen aannemen en toepassen ⁽²⁶⁾.

Het sluiten van een samenwerkingsakkoord op grond van artikel 92*bis* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, verdient dan ook ten zeerste aanbeveling. Zulk een akkoord zal trouwens op een preciezere wijze dan de bedoelde "analoge clausule" toelaten om de concrete samenwerkingsvormen tussen de betrokken overheden te bepalen.

In ieder geval dient niet uit het oog te worden verloren dat er nu al in verschillende bijzondere domeinen samenwerkingsakkoorden bestaan betreffende materies die eveneens onder het toepassingsgebied van de richtlijn milieuschade vallen. Het betreft in het bijzonder het samenwerkingsakkoord van 25 april 1997 tussen de Federale Staat en de gewesten betreffende de administratieve en wetenschappelijke

⁽²⁴⁾ Zie het ontworpen artikel 15.10.1 van het decreet van 5 april 1995 dat het voorliggende voorontwerp in dit decreet beoogt in te voegen, artikel 12 van het ontworpen koninklijk besluit waarover de afdeling wetgeving van de Raad van State heden advies 42.574/VR/3 geeft en artikel 12 van het ontworpen koninklijk besluit waarover de afdeling wetgeving van de Raad van State heden advies 42.590/VR/3 geeft.

⁽²⁵⁾ Uit de memorie van toelichting bij het voorliggende voorontwerp van decreet blijkt dat die bepalingen gevolg geven aan het engagement die de federale overheid en de gewesten hebben aangegaan tijdens een vergadering van 16 juni 2006 van de Interministeriële Conferentie Leefmilieu uitgebreid tot Justitie en Binnenlandse Zaken, dat elkeen een dergelijke bepaling - gekwalificeerd als een "analoge clausule" - zou aannemen en het geheel van die regels ertoe strekken de richtlijn milieuschade om te zetten.

⁽²⁶⁾ Het is van belang om in dat opzicht te benadrukken dat het engagement dat is aangegaan in de schoot van de voormelde interministeriële conferentie niet anders is dan een louter politieke intentieverklaring.

CDC

42.505/VR

coördinatie inzake bioveiligheid en het samenwerkingsakkoord van 21 juni 1999 tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse gewest en het Brussels Hoofdstedelijke Gewest betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken. In die betrokken domeinen is de omzetting van de richtlijn moeilijk verzoenbaar zonder rekening te houden met de bestaande samenwerkingsakkoorden; daar waar er aanpassingen noodzakelijk zijn, zal het bovendien raadzaam zijn de voormelde akkoorden te wijzigen ⁽²⁷⁾.

B. Het voorliggende voorontwerp van decreet

6. Uit het voorgaande volgt dat, wat de bevoegdheid betreft, twee opmerkingen dienen te worden geformuleerd met betrekking tot het voorliggende voorontwerp van decreet.

6.1. Over het geheel genomen, raakt het voorontwerp van decreet niet aan de bevoegdheden van de federale overheid zoals die werden vermeld in opmerking 4.2.1, of minstens kan het bevoegdheidsconform worden gelezen (in het licht van de verdeling van de bevoegdheden tussen de gewesten en de federale overheid).

Het is onder voorbehoud van hetgeen over de bevoegdheidsverdeling tussen de federale overheid en het Vlaamse Gewest hiervoor is uiteengezet inzake het aannemen van bepalingen die vereist zijn bij de richtlijn milieuschade om de ontwikkeling van financiële-zekerheidsinstrumenten en -markten aan te moedigen, opdat de exploitanten gebruik kunnen maken van financiële garanties om hun verantwoordelijkheden krachtens de richtlijn te kunnen nakomen, dat het ontworpen artikel 15.9.1 van het decreet van 5 april 1995 kan worden aangenomen.

Op één punt evenwel overschrijdt het voorontwerp van decreet de bevoegdheid van de gewesten: door in de lijst van de activiteiten die mogelijk

⁽²⁷⁾ Zo ook, wat de band betreft tussen de vereiste maatregelen om de richtlijn milieuschade om te zetten en het samenwerkingsakkoord van 21 juni 1999, heeft de Minister van Binnenlandse Zaken naar aanleiding van het reeds vermelde wetsontwerp houdende diverse bepalingen (IV) verklaard dat "strikt juridisch ook het zogenaamde Seveso-samenwerkingsakkoord [zou] moeten worden aangepast" (*Parl. St.*, Kamer, DOC 51 2873/15, blz. 9).

milieuschade kunnen veroorzaken (de ontworpen bijlage IV bij het decreet van 5 april 1995 - artikel 4 van het ontwerp), het in de handel brengen van genetisch gemodificeerde organismen te vermelden ⁽²⁸⁾, treedt het voorontwerp van decreet op het domein van de federale overheid inzake het vaststellen van productnormen.

6.2. Het ontworpen artikel 15.10.1 van het decreet van 5 april 1995 beoogt de omzetting van artikel 15 van de richtlijn milieuschade te verzekeren, die verschillende verplichtingen oplegt voor de samenwerking tussen de lidstaten voor de toepassing van regelen die worden aangenomen met het oog op de omzetting van de richtlijn.

Het strekt zijn toepassingsgebied uit tot de samenwerking tussen het Vlaamse Gewest met de andere gewesten en de federale overheid.

Voor de redenen hiervoor uiteengezet, lijkt deze wijze van samenwerking onvoldoende ten opzichte van het onlosmakelijk kader dat de richtlijn milieuschade vormt. Het sluiten van een samenwerkingsakkoord op grond van artikel 92*bis* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 verdient dan ook ten zeerste aanbeveling.

ALGEMENE OPMERKINGEN

7.1. In enkele ontworpen artikelen (artikel 2 van het ontwerp) wordt aan de Vlaamse Regering de opdracht verleend om "de nadere regels te bepalen" ⁽²⁹⁾.

Ofwel omvat die opdracht aan de Regering niets meer dan wat reeds vervat is in de algemene uitvoeringsbevoegdheid waarover de Vlaamse Regering beschikt op grond van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. In dat geval is die opdracht overbodig en mogen de bepalingen waarin ze is vervat dan ook uit het ontwerp worden weggelaten.

Ofwel reikt de aan de Vlaamse Regering verleende opdracht verder dan wat in de algemene uitvoeringsbevoegdheid is vervat, en dient in dat geval die opdracht te worden gepreciseerd.

⁽²⁸⁾ Zie punt 11 van de bijlage IV.

⁽²⁹⁾ Zie de ontworpen artikelen 15.2.4, 15.3.12, 15.4.4 en 15.8.1.

KDE

42.505/3

7.2. Het ontwerp voorziet bovendien in de delegatie van een aantal verordenende bevoegdheden aan de Vlaamse Regering die weinig nauwkeurig zijn omschreven ⁽³⁰⁾. Die delegaties dienen nader te worden gespecificeerd.

8. Artikel 6 van het ontwerp bepaalt dat het decreet dat thans in ontwerpvorm voorligt, in werking treedt op 1 mei 2007.

In het ontworpen artikel 15.1.4, § 4, 1° en 2°, wordt ook 30 april 2007 als scharnierdatum gehanteerd voor de temporele toepassing van de ontworpen regeling inzake milieuschade.

Gelet op het tijdstip waarop de Raad van State om advies is gevraagd en op de parlementaire procedure die nog moet worden doorlopen, zijn die data nog weinig zinvol.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 2

Ontworpen artikel 15.1.1

9. In het ontworpen artikel 15.1.1, 6°, schrijve men "artikel 36ter, § 3, vierde en vijfde lid, van het Decreet Natuurbehoud" in plaats van "artikel 36ter, § 3, 4° en 5°".

10. Het ontworpen artikel 15.1.1., 7°, c), lijkt de omzetting te zijn van artikel 2, 3, c), van de richtlijn milieuschade.

⁽³⁰⁾ Zie bijvoorbeeld het ontworpen artikel 15.5.1 ("stelt de Vlaamse Regering de passende maatregelen") en het ontworpen artikel 15.9.1 ("De Vlaamse Regering treft maatregelen").

KDE

42.505/3

Op de vraag hoe de voorwaarde in die richtlijn dat het moet gaan om "doeleinden welke overeenkomen met de doeleinden van [richtlijn 79/409/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand en van richtlijn 92/43/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna]", is opgenomen in de voormelde ontworpen bepaling, heeft de gemachtigde geantwoord:

"Op grond van artikel 15.1.1., 7° kan de Vlaamse Regering, op advies van de bevoegde instantie en voor de toepassing van het Milieuschadedecreet, niet in de bijlagen I, II, III of IV vermelde soorten en habitats onder het toepassingsgebied brengen.

Deze bijkomende aanduiding kan enkel gebeuren «voor de toepassing van deze titel». Dit veronderstelt in elk geval een aanduiding in overeenstemming met de doeleinden van het Decreet Natuurbehoud. Het Decreet Natuurbehoud zet immers de Habitat- en Vogelrichtlijnen om in Vlaams recht."

Het verdient aanbeveling de toelichting van de gemachtigde op te nemen in de memorie van toelichting.

11. In het ontworpen artikel 15.1.1, 15°, moet melding worden gemaakt van de juiste datum van het decreet, namelijk "27 oktober 2006" in plaats van "11 oktober 2006".

12. Met het ontworpen artikel 15.1.1, 16°, lijkt de omzetting te worden beoogd van artikel 2, 1, c), van de richtlijn milieuschade.

Het is evenwel niet duidelijk hoe en in welke bepaling de bewoordingen van de richtlijn "waarbij direct of indirect op, in of onder de bodem, stoffen, preparaten, organismen of micro-organismen aangebracht zijn", zijn opgenomen in de ontworpen regeling.

Hierover om toelichting gevraagd, heeft de gemachtigde geantwoord:

"Wat bodemschade betreft is om redenen van rechtszekerheid besloten aan te sluiten bij het begrippenkader ontwikkeld onder het Bodemsaneringdecreet. Bodemschade onder het voorontwerp van Milieuschadedecreet is omschreven als

.../...

KDE

42.505/3

de «*nieuwe bodemverontreiniging die de bodemsaneringnormen overschrijdt, conform de bepalingen van het Bodemsaneringdecreet*» (artikel 15.1.1., 16°).

Bij de toepassing van het Milieuschadedecreet is het Bodemsaneringsdecreet het decreet van 27 oktober 2006 betreffende de bodemsanering en de bodembescherming (artikel 15.1.1., 15°). Bij de totstandkoming van het decreet betreffende de bodemsanering en de bodembescherming werd rekening gehouden met de verplichtingen van de Richtlijn Milieuschade.

Het begrip bodemverontreiniging wordt door artikel 2.4° het Bodemsaneringdecreet omschreven als de *«aanwezigheid van stoffen of organismen, veroorzaakt door menselijke activiteiten, op of in de bodem of opstallen, die de kwaliteit van de bodem op rechtstreekse of onrechtstreekse wijze nadelig beïnvloeden of kunnen beïnvloeden»*.

Artikel 2.1.c) van de Richtlijn Milieuschade geeft aan dat bodemverontreiniging het gevolg is van het direct of indirect inbrengen van stoffen, preparaten, organismen of micro-organismen, in, op of onder de bodem doch specificeert, in tegenstelling tot het oorspronkelijke Commissievoorstel niet dat dit dient te geschieden ingevolge menselijke activiteiten. Aangezien het toepassingsgebied van de Richtlijn Milieuschade gekoppeld is aan beroepsactiviteiten, lijkt de afwezigheid van deze specificatie zonder belang. Het Bodemsaneringdecreet bevat verder geen uitdrukkelijke verwijzing naar preparaten, micro-organismen en «onder» de bodem. Deze specificaties kunnen evenwel geacht worden te vallen onder respectievelijk de begrippen «stoffen», «organismen» en «in» de bodem zodat het niet nodig is om de definitie van het begrip bodemverontreiniging op die punten af te stemmen op de door de RL gebruikte terminologie.

Ter voorkoming van discussies leek het echter wel aangewezen om de omschrijving van de bodemsaneringnormen af te stemmen op de door de richtlijn gehanteerde terminologie. Deze bodemsaneringnormen beantwoorden aan een niveau van bodemverontreiniging dat een aanmerkelijk risico inhoudt van negatieve effecten voor de mens of het milieu, gelet op de kenmerken van de bodem en de functies die deze vervult (artikel 9, § 1 Bodemsaneringdecreet).

Als conclusie kan worden gesteld dat de door de Richtlijn Milieuschade gehanteerde definitie terminologisch verschilt van de door het Bodemsaneringdecreet gehanteerde definitie. Inhoudelijk kunnen beide definities evenwel geacht worden elkaar te evenaren.

Voor alle duidelijkheid evenwel wordt voorgesteld in de tekst van het voorontwerp en de bijhorende documenten consequent te spreken van Bodemdecreet i.p.v. Bodemsaneringdecreet."

Met het voorstel van de gemachtigde kan worden ingestemd.

13. Aangezien zowel in 22° als in 23° van het ontworpen artikel 15.1.1 gewag wordt gemaakt van inperkingsmaatregelen, rijst de vraag of er geen mogelijke overlapping is van beide begrippen.

.../...

KDE

42.505/3

Hierover om toelichting gevraagd, heeft de gemachtigde geantwoord:

"Het onderscheid tussen «haalbare maatregelen» («inperkingsmaatregelen») en «herstelmaatregelen» is niet zonder praktisch belang (o.m. op het vlak van de verweermiddelen en de procedurele vereisten in geval van de vaststelling van herstelmaatregelen). Daarom is het inderdaad wenselijk dat beide begrippen op basis van de definities van het voorontwerp van milieuschadedecreet duidelijk van elkaar te onderscheiden te zijn. Er kan worden overwogen om de definities (...) aan te passen."

Hiermee kan worden ingestemd.

Ontworpen artikel 15.1.3

14. Het ontworpen artikel 15.1.3, tweede lid, bepaalt dat "onverminderd het toepasselijke aansprakelijkheidsrecht, het recht inzake de toegang tot de rechter en de wetgeving inzake jurisdictieconflicten, (...) deze titel personen geen recht op schadevergoeding [geeft] vanwege milieuschade of een onmiddellijke dreiging van dergelijke schade".

Die bepaling dient te worden verduidelijkt. In ieder geval lijkt het niet de bedoeling te zijn dat afbreuk zou worden gedaan aan de gewone regels inzake het aansprakelijkheidsrecht.

Ontworpen artikel 15.3.11

15. Luidens het ontworpen artikel 15.3.11 geschieden het vaststellen en het herstellen van bodemschade, alsook het aanwijzen van de persoon die gehouden is op eigen kosten de bodemschade te herstellen, overeenkomstig de relevante bepalingen van het decreet van 27 oktober 2006 betreffende de bodemsanering en de bodembescherming.

Uit die bepaling blijkt onvoldoende duidelijk welke bepalingen van het ontworpen decreet in dat geval van toepassing zullen zijn.

.../...

KDE

42.505/3

De gemachtigde heeft in dat verband het volgende verklaard:

"Inzake bodemschade is ervoor gekozen om het bestaande en op een aantal punten verder uitgewerkte Bodemdecreet te handhaven, enerzijds omdat deze regeling veel uitvoeriger is dan de Richtlijn Milieuschade, anderzijds omdat de fundamentele uitgangspunten inzake sanering van nieuwe bodemverontreiniging door geen van de actoren in vraag gesteld werden bij het discussie in het kader van de recente wijziging van het Bodemdecreet. Op verschillende plaatsen regelt het voorontwerp van Milieuschadedecreet de verhouding met het Bodemdecreet (art. 15.1.1., 16°; art. 15.3.11., art. 15.5.2., zijdelings ook art. 15.1.3.).

In zekere zin is het niet onjuist te stellen dat de draagwijdte van art. 15.3.11. (*«Het vaststellen en het herstellen van bodemschade, alsook het aanwijzen van de persoon die gehouden is op eigen kosten de bodemschade te herstellen, geschieden overeenkomstig de relevante bepalingen van het Bodemsaneringdecreet.»*) ruimer is dan de plaats in het voorontwerp laat uitschijnen (Hoofdstuk III. Herstelacties. Afdeling II. Keuze en vaststelling van herstelmaatregelen. Onderafdeling II Herstel van bodemschade). Artikel 15.3.11. van het voorontwerp van Milieuschadedecreet handelt namelijk ook over de aanwijzing van de persoon (ruimer dan exploitant) die gehouden is op eigen kosten de bodemschade te herstellen. Ook het vaststellen van de bodemschade dient overeenkomstig de *relevante* bepalingen van het Bodemdecreet te geschieden. Deze bodemschade is de nieuwe bodemverontreiniging (d.i. na 2007) die de bodemsaneringsnormen overschrijdt. In elk geval wens ik te benadrukken dat het Bodemdecreet volledig tegemoet komt aan de verplichtingen van Bijlage II, punt 2 van de Richtlijn Milieuschade (ervoor zorgen dat bodemschade «niet langer een aanmerkelijk gevaar voor negatieve effecten op de menselijke gezondheid vormt»). In zekere zin specificeert art. 15.3.11. voor bodemschade art. 15.8.2. (bevoegde instantie beoordeelt omvang van schade) en art. 15.8.3. (bevoegde instantie wijst exploitant aan).

Voor aspecten die niet of niet volledig door het Bodemdecreet worden geregeld, dient, afzonderlijk of in combinatie met het Bodemdecreet, het Milieuschadedecreet toegepast worden. Men kan hierbij denken aan de preventieve acties rustend op de exploitanten onder het Milieuschadedecreet of de mogelijkheid voor burgers of milieuverenigingen om het bestuur om maatregelen te verzoeken. In de mate dat bodemschade ook schade aan andere natuurlijke rijkdommen met zich meebrengt, moeten steeds de strengste regels worden toegepast (vb. bodemschade leidt tot schade aan het grondwater...).

Die bedoeling blijkt onvoldoende uit de tekst. Het ontwerp dient dan ook op dit punt te worden aangevuld, opdat duidelijker zou blijken welke bepalingen van het ontwerp in dat geval zullen gelden.

.../...

Hoofdstuk VIII (ontworpen artikelen 15.8.1 tot 15.8.16)

16. In hoofdstuk VIII wordt de bevoegde instantie aangewezen (afdeling I) en worden de taken ervan bepaald (afdeling II).

Het is echter niet duidelijk waarom het verhalen van de kosten, waarvan gewag wordt gemaakt in hoofdstuk IV (ontworpen artikelen 15.4.2 en 15.4.4 tot 15.4.6), niet in hoofdstuk VIII is opgenomen als taak van de bevoegde instantie.

Hierover om toelichting gevraagd, heeft de gemachtigde geantwoord:

"Het kostenverhaal door de bevoegde instantie is inderdaad een belangrijke taak voor de bevoegde instantie. Verderbouwend op het in het voorontwerp van Milieuschadedecreet gemaakte onderscheid tussen verplichtingen voor de exploitant enerzijds en taken voor de bevoegde instantie anderzijds, wordt er overwogen om het artikel 15.4.2. en de artikelen 15.4.4. tot en met 15.4.6. te verplaatsen naar de (nieuwe) artikelen 15.8.14 tot en met 15.8.17."

Met het voorstel van de gemachtigde kan worden ingestemd.

Ontworpen artikel 15.8.7

17. Met het ontworpen artikel 15.8.7 lijkt de omzetting te worden beoogd van artikel 6, lid 3, van de richtlijn milieuschade.

Het is daarom niet duidelijk waarom in artikel 15.8.7 enkel wordt verwezen naar artikel 15.3.1 en ook niet naar artikel 15.3.2, 2° en 3°.

Hierover om uitleg gevraagd, heeft de gemachtigde verklaard dat het om een vergissing gaat. Hij stelt voor om in artikel 15.8.7 ook te verwijzen naar artikel 15.3.2, 2° en 3°.

Artikel 4

Ontworpen bijlage IV

18. In de ontworpen bijlage IV worden activiteiten aangeduid met onder andere een verwijzing naar activiteiten waarvan gewag wordt gemaakt in Europese richtlijnen.

.../...

KDE

42.505/3

Er dient met betrekking tot die bepalingen te worden opgemerkt dat de techniek van "regeling door verwijzing" naar voorschriften van richtlijnen om wetgevingstechnische redenen ontoelaatbaar is.

Uit de kenmerken van een EG-richtlijn volgt immers dat in principe niet de richtlijn zelf, maar de voorschriften van intern recht die de bepalingen ervan in de interne rechtsorde omzetten, in die rechtsorde van toepassing zullen zijn.

In verschillende bepalingen van bijlage IV dienen bijgevolg de verwijzingen naar de richtlijnen te worden vervangen door verwijzingen naar de internrechtelijke voorschriften waarmee die richtlijnen in het interne recht werden omgezet. Mochten die richtlijnen nog niet volledig zijn omgezet, dan dienen de bedoelde voorschriften ervan in het ontwerp zelf te worden omgezet.

SG

42.505/VR

Het advies over de bevoegdheid werd gegeven door de verenigde kamers, samengesteld uit

de Heren PH. HANSE, kamervoorzitter, voorzitter,

P. LIÉNARDY,
J. SMETS,
J. JAUMOTTE,
B. SEUTIN,
W. VAN VAERENBERGH, staatsraden,

H. COUSY,
J. VELAERS,
H. BOSLY, assessoren van de
afdeling wetgeving,

Mevrouwen C. GIGOT,
A.-M. GOOSSENS, griffiers.

De verslagen werden uitgebracht door de H. B. JADOT, eerste
auditeur-afdelingshoofd en Mevr. K. BAMS, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

PH. HANSE

SG

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. SMETS,	staatsraad, voorzitter,
	B. SEUTIN, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. K. BAMS, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

J. SMETS

ONTWERP VAN DECREET

ONTWERP VAN DECREET

DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur;

Na beraadslaging,

BESLUIT:

De Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur is ermee belast, in naam van de Vlaamse Regering, bij het Vlaams Parlement een ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt:

Artikel 1

Dit decreet regelt een gewestaangelegenheid.

Artikel 2

Aan het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, het laatst gewijzigd bij het decreet van 23 juni 2006, wordt een titel XV, bestaande uit artikel 15.1.1 tot en met 15.11.1, toegevoegd, die luidt als volgt:

“TITEL XV

Milieuschade

HOOFDSTUK I

Inleidende bepalingen

AFDELING I

Definities

Artikel 15.1.1

Voor de toepassing van deze titel wordt verstaan onder:

- 1° milieuschade: schade aan beschermde soorten en natuurlijke habitats, schade aan water en bodemschade;
- 2° schade: een meetbare negatieve verandering in de natuurlijke rijkdommen of een meetbare aantasting van een ecosysteemfunctie, die direct of indirect optreedt;
- 3° natuurlijke rijkdommen: beschermde soorten en natuurlijke habitats, water en bodem;
- 4° functies en ecosysteemfuncties: de functies die de natuurlijke rijkdommen vervullen ten behoeve van andere natuurlijke rijkdommen of het publiek;
- 5° decreet Natuurbehoud: decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu;
- 6° schade aan beschermde soorten en natuurlijke habitats: elke vorm van schade die aanmerkelijke negatieve effecten heeft op het bereiken of het handhaven van de gunstige staat van instandhouding van deze soorten of habitats. Deze effecten worden bepaald aan de hand van de criteria als vermeld in bijlage III. Deze schade omvat niet de vooraf vastgestelde negatieve effecten van handelingen van een exploitant waarvoor uitdrukkelijke toestemming werd gegeven in overeenstemming met de bepalingen van artikel 36ter, §3, vierde en vijfde lid, of met de bepalingen die genomen zijn ter uitvoering van artikelen 51 en 56 van het decreet Natuurbehoud wat betreft de vogelsoorten in bijlage IV van het decreet Natuurbehoud en de niet in die bijlage genoemde en geregeld voorkomende trekvogels, en wat betreft de dier- en plantensoorten van bijlage III van het decreet Natuurbehoud;
- 7° beschermde soorten en natuurlijke habitats:
 - a) de vogelsoorten in bijlage IV van het decreet Natuurbehoud, de niet in bijlage IV genoemde en geregeld voorkomende trekvogels, de dier- en plantensoorten in bijlage II of III van het decreet Natuurbehoud;
 - b) de habitats van de vogelsoorten in bijlage IV van het decreet Natuurbehoud, de habitats van de niet in bijlage IV genoemde en geregeld voorkomende trekvogels, de habi-

tats van de dier- en plantensoorten in bijlage II van het decreet Natuurbehoud, de habitats genoemd in bijlage I van het decreet Natuurbehoud en de voortplantings- en rustplaatsen van de soorten in bijlage III van het decreet Natuurbehoud;

- c) de soorten en de habitats, niet vermeld in de bijlagen I, II, III en IV van het decreet Natuurbehoud, die door de Vlaamse Regering, op advies van de bevoegde instantie, zijn aangeduid voor de toepassing van deze titel;
- 8° staat van instandhouding van een natuurlijke habitat: de som van de invloeden die op de betrokken natuurlijke habitat en de daar voorkomende typische soorten inwerken en op lange termijn gevolgen kunnen hebben voor de natuurlijke verspreiding, de structuur en de functies van die habitat of op het voortbestaan op lange termijn van de betrokken typische soorten op het grondgebied van het Vlaamse Gewest of in het natuurlijke verspreidingsgebied van die habitat;
- 9° staat van instandhouding van een soort: de som van de invloeden die op de betrokken soort inwerken en op lange termijn gevolgen kunnen hebben voor de verspreiding en de grootte van de populaties van die soort op het grondgebied van het Vlaamse Gewest of in het natuurlijke verspreidingsgebied van die soort;
- 10° gunstige staat van instandhouding van een natuurlijke habitat: staat die zich voordoet wanneer aan de volgende voorwaarden is voldaan:
- a) het natuurlijke verspreidingsgebied van de habitat en de oppervlakte van die habitat binnen dat gebied zijn stabiel of nemen toe;
 - b) de nodige specifieke structuur en functies voor behoud op lange termijn bestaan en zullen in de afzienbare toekomst vermoedelijk blijven bestaan;
 - c) de staat van instandhouding van de voor de habitat typische soorten is gunstig als vermeld in 11°;
- 11° gunstige staat van instandhouding van een soort: staat die zich voordoet wanneer aan de volgende voorwaarden is voldaan:
- a) uit populatiedynamische gegevens blijkt dat de betrokken soort nog altijd een levensvatbare component is van de habitat waarin de soort voorkomt en dat vermoedelijk op lange termijn zal blijven;
 - b) het natuurlijke verspreidingsgebied van die soort wordt niet kleiner of lijkt binnen afzienbare tijd niet kleiner te zullen worden;
 - c) er een voldoende grote habitat bestaat en waarschijnlijk zal blijven bestaan om de populaties van die soort op lange termijn in stand te houden;
- 12° decreet Integraal Waterbeleid: decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid;
- 13° schade aan water: elke vorm van schade die een aanmerkelijke negatieve invloed heeft op de ecologische toestand, het ecologisch potentieel of de chemische toestand van het oppervlaktewater of de chemische of kwantitatieve toestand van decreet Integraal Waterbeleid, met uitzondering van de negatieve effecten waarop artikel 56 van het decreet Integraal Waterbeleid van toepassing is;
- 14° water: alle oppervlaktewater en grondwater waarop het decreet Integraal Waterbeleid van toepassing is;
- 15° Bodemdecreet: decreet van 27 oktober 2006 betreffende de bodemsanering en de bodembescherming;
- 16° bodemschade: nieuwe bodemverontreiniging die de bodemsaneringnormen overschrijdt, conform de bepalingen van het Bodemdecreet;
- 17° exploitant: natuurlijke persoon of rechtspersoon die een beroepsactiviteit verricht of regelt, of aan wie 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;
- 18° beroepsactiviteit: een in het kader van een economische activiteit, een bedrijf of een onderne-

ming verrichte activiteit, ongeacht het private, openbare, winstgevende of niet-winstgevende karakter daarvan;

- 19° maatregelen: preventieve maatregelen, inperkingsmaatregelen en herstelmaatregelen;
- 20° onmiddellijke dreiging van schade: een voldoende waarschijnlijkheid dat zich in de nabije toekomst milieuschade zal voordoen;
- 21° preventieve maatregelen: maatregelen naar aanleiding van een gebeurtenis, handeling of nalatigheid waardoor een onmiddellijke dreiging van milieuschade is ontstaan, teneinde die schade te voorkomen of tot een minimum te beperken;
- 22° inperkingsmaatregelen: maatregelen die erop gericht zijn de betrokken verontreinigende stoffen of enige andere schadefactoren onmiddellijk onder controle te houden, in te perken, te verwijderen of anderszins te beheersen, teneinde verdere milieuschade en negatieve effecten op de menselijke gezondheid of verdere aantasting van functies te beperken of te voorkomen;
- 23° herstelmaatregelen: maatregelen, met inbegrip van tussentijdse maatregelen, die gericht zijn op herstel, rehabilitatie of vervanging van de aangetaste natuurlijke rijkdommen of ecosysteemfuncties, of op het verschaffen van een gelijkwaardig alternatief voor rijkdommen of functies, als vermeld in de artikelen 15.3.3 tot en met 15.3.11;
- 24° referentietoestand: de toestand waarin de natuurlijke rijkdommen of ecosysteemfuncties zich ten tijde van de schade zouden hebben bevonden indien zich geen milieuschade had voorgedaan, gereconstrueerd aan de hand van de best beschikbare informatie;
- 25° regeneratie: in geval van water, beschermde soorten en natuurlijke habitats de terugkeer van de aangetaste natuurlijke rijkdommen of ecosysteemfuncties tot de referentietoestand; in geval van bodemschade het verdwijnen van een aanmerkelijk gevaar van een nadelig effect op de menselijke gezondheid, conform de bepalingen van het Bodemdecreet ter zake. Regeneratie omvat eveneens natuurlijke regeneratie;
- 26° primaire herstelmaatregelen: maatregelen waardoor aangetaste natuurlijke rijkdommen of eco-

stemsysteemfuncties tot de referentietoestand worden teruggebracht of hersteld;

- 27° complementaire herstelmaatregelen: maatregelen met betrekking tot natuurlijke rijkdommen of ecosystemen ter compensatie van het feit dat primaire herstelmaatregelen niet tot volledig herstel van de aangetaste natuurlijke rijkdommen of ecosysteemfuncties leiden. Zij hebben tot doel eenzelfde niveau van natuurlijke rijkdommen of ecosysteemfuncties te scheppen, zo nodig ook op een andere locatie, als het geval zou zijn wanneer de aangetaste locatie in haar referentietoestand hersteld zou zijn. Waar mogelijk en passend moet de andere locatie geografisch verbonden zijn met de aangetaste locatie, rekening houdend met de belangen van de getroffen populatie. Deze maatregelen zijn zodanig opgezet dat de extra natuurlijke rijkdommen of ecosysteemfuncties beantwoorden aan de tijdspreferenties en het tijdschema van de herstelmaatregelen;
- 28° compenserende herstelmaatregelen: maatregelen ter compensatie van tussentijdse verliezen van natuurlijke rijkdommen of ecosysteemfuncties die zich voordoen tussen het tijdstip waarop de schade ontstaat en het tijdstip waarop primaire herstelmaatregelen hun volledige uitwerking hebben bereikt. Deze compensatie houdt in dat op de aangetaste locatie of op een alternatieve locatie aan beschermde natuurlijke habitats en soorten of water aanvullende verbeteringen worden aangebracht. Deze maatregelen bestaan niet uit financiële compensatie voor het publiek. Deze maatregelen zijn zodanig opgezet dat de extra natuurlijke rijkdommen of ecosysteemfuncties beantwoorden aan de tijdspreferenties en het tijdschema van de herstelmaatregelen;
- 29° tussentijdse verliezen: verliezen die het gevolg zijn van het feit dat de aangetaste natuurlijke rijkdommen of functies van natuurlijke rijkdommen hun ecologische functies niet kunnen vervullen of geen functies kunnen vervullen voor andere natuurlijke rijkdommen of het publiek totdat de primaire of complementaire maatregelen hun uitwerking hebben bereikt. Deze maatregelen bestaan niet uit financiële compensatie voor het publiek;
- 30° kosten: de kosten die verantwoord zijn in het licht van de noodzaak een juiste en doeltreffende toepassing van deze titel te garanderen.

Deze kosten omvatten de ramingskosten van milieuschade of de onmiddellijke dreiging dat dergelijke schade ontstaat en de kosten van alternatieve maatregelen, alsook de administratieve, juridische en handhavingkosten, de kosten van het vergaren van gegevens en andere algemene kosten, en de kosten in verband met monitoring en toezicht.

AFDELING II

Toepassingsgebied

Artikel 15.1.2

Deze titel is van toepassing op milieuschade die wordt veroorzaakt door enige beroepsactiviteit, zoals vermeld in bijlage IV, of op een onmiddellijke dreiging dat dergelijke schade ontstaat als gevolg van een van die beroepsactiviteiten.

Deze titel is eveneens van toepassing op schade aan beschermde soorten en natuurlijke habitats die wordt veroorzaakt door enige andere dan de in bijlage IV vermelde beroepsactiviteiten, alsook op de onmiddellijke dreiging dat dergelijke schade ontstaat als gevolg van een van die andere beroepsactiviteiten, op voorwaarde dat kan worden aangetoond dat de exploitant in gebreke of nalatig is geweest.

AFDELING III

Verhouding tot ander recht

Artikel 15.1.3

Deze titel is van toepassing onverminderd strengere bepalingen met betrekking tot de beroepsactiviteit die onder het toepassingsgebied van deze titel valt.

Artikel 15.1.4

Deze titel is van toepassing onverminderd het toepasselijke aansprakelijkheidsrecht, het recht inzake de toegang tot de rechter en de wetgeving inzake jurisdictieconflicten.

Artikel 15.1.5

Deze titel is niet van toepassing op gevallen van lichamelijk letsel, schade aan particuliere eigendom of economisch verlies en geeft aldus personen geen recht op schadevergoeding vanwege milieuschade of een onmiddellijke dreiging van dergelijke schade.

AFDELING IV

Uitzonderingen

Artikel 15.1.6

§1. Deze titel is niet van toepassing op milieuschade, of op de onmiddellijke dreiging dat dergelijke schade ontstaat, als gevolg van:

1° een oorlogshandeling, vijandelijkheden, burgeroorlog of oproer;

2° een natuurverschijnsel dat uitzonderlijk, onontkoombaar en onafwendbaar is.

§2. Deze titel is niet van toepassing op activiteiten die hoofdzakelijk de landsverdediging of de internationale veiligheid dienen.

§3. Deze titel is niet van toepassing op activiteiten die uitsluitend de bescherming tegen natuurrampen tot doel hebben.

§4. Deze titel is niet van toepassing op:

1° schade, die veroorzaakt is door een emissie, een gebeurtenis of een incident die/dat heeft plaatsgevonden voor 30 april 2007;

2° schade, die veroorzaakt is door een emissie, een gebeurtenis of een incident die/dat heeft plaatsgevonden op of na 30 april 2007, indien de schade het gevolg is van een specifieke activiteit die heeft plaatsgevonden en beëindigd is voor die datum;

3° schade, indien het meer dan dertig jaar geleden is dat de emissie, de gebeurtenis of het incident die/dat tot schade heeft geleid, heeft plaatsgevonden.

§5. Deze titel is niet van toepassing op nucleaire risico's en op milieuschade, of op de onmiddellijke dreiging dat dergelijke schade ontstaat, als gevolg van

activiteiten waarop het verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie van toepassing is, of als gevolg van een incident of activiteit waarvoor de aansprakelijkheid of schadevergoeding binnen de werkingssfeer valt van een van de volgende internationale overeenkomsten, met inbegrip van toekomstige wijzigingen daarvan:

- 1° het verdrag van Parijs van 29 juli 1960 inzake wettelijke aansprakelijkheid op het gebied van de kernenergie alsook het verdrag van Brussel van 31 januari 1963 tot aanvulling van het verdrag van Parijs;
- 2° het verdrag van Wenen van 21 mei 1963 inzake de wettelijke aansprakelijkheid voor kernschade;
- 3° het verdrag van 12 september 1997 inzake aanvullende vergoeding voor kernschade;
- 4° het gezamenlijk protocol van 21 september 1988 betreffende de toepassing van het verdrag van Wenen en het verdrag van Parijs;
- 5° de overeenkomst van Brussel van 17 december 1971 inzake de wettelijke aansprakelijkheid op het gebied van het zeevervoer van nucleaire stoffen.

§6. Deze titel is niet van toepassing op milieuschade, of op de onmiddellijke dreiging dat dergelijke schade ontstaat, als gevolg van een incident waarvoor de aansprakelijkheid of schadevergoeding binnen de werkingssfeer valt van een van de volgende internationale overeenkomsten, met inbegrip van de toekomstige wijzigingen daarvan:

- 1° het internationaal verdrag van 27 november 1992 inzake de wettelijke aansprakelijkheid voor schade door verontreiniging door olie;
- 2° het internationaal verdrag van 27 november 1992 tot oprichting van een internationaal fonds voor de vergoeding van schade door verontreiniging door olie.

§7. Deze titel is alleen van toepassing op milieuschade, of op de onmiddellijke dreiging dat dergelijke schade ontstaat, die het gevolg is van diffuse verontreiniging, wanneer een oorzakelijk verband kan wor-

den gelegd tussen de schade en de activiteiten van individuele exploitanten.

HOOFDSTUK II

Preventieve acties

Artikel 15.2.1

Wanneer zich nog geen milieuschade heeft voorgedaan maar een onmiddellijke dreiging bestaat dat dergelijke schade zal ontstaan, neemt de exploitant onverwijld de nodige preventieve maatregelen.

Artikel 15.2.2

Exploitanten zijn verplicht de bevoegde instantie zo spoedig mogelijk over alle relevante aspecten van de situatie te informeren, wanneer een onmiddellijke dreiging van milieuschade ondanks de door de betrokken exploitant genomen preventieve maatregelen niet verdwijnt.

Artikel 15.2.3

Op elk moment kan de exploitant door de bevoegde instantie:

- 1° verplicht worden informatie te verstrekken over een onmiddellijke dreiging van milieuschade of in gevallen waarin zo'n een onmiddellijke dreiging vermoed wordt;
- 2° verplicht worden de nodige preventieve maatregelen te nemen;
- 3° instructies krijgen die bij het nemen van de nodige preventieve maatregelen moeten worden opgevolgd.

Artikel 15.2.4

De Vlaamse Regering kan nadere regels bepalen ter uitvoering van de bepalingen van dit hoofdstuk.

HOOFDSTUK III

Herstelacties

AFDELING I

Basisverplichtingen

Artikel 15.3.1

Wanneer milieuschade zich heeft voorgedaan:

- 1° stelt de exploitant onverwijld de bevoegde instantie in kennis van alle relevante aspecten van de situatie;
- 2° treft de exploitant elke inperkingsmaatregel;
- 3° treft de exploitant in overeenstemming met artikel 15.3.3 tot en met 15.3.11, de nodige herstelmaatregelen.

Artikel 15.3.2

Op elk moment kan de exploitant door de bevoegde instantie:

- 1° verplicht worden aanvullende informatie te verstrekken over enige schade die zich heeft voorgedaan;
- 2° verplicht worden de nodige herstelmaatregelen en nodige inperkingsmaatregelen te nemen;
- 3° instructies krijgen die hij bij het nemen van de nodige herstelmaatregelen en nodige inperkingsmaatregelen moet naleven.

AFDELING II

Keuze en vaststelling van herstelmaatregelen

Artikel 15.3.3

De exploitanten stellen in overeenstemming met artikel 15.3.4 tot en met 15.3.11 de potentiële herstelmaatregelen vast en leggen die ter goedkeuring aan de bevoegde instantie voor.

ONDERAFDELING I

Herstel van schade aan natuurlijke habitats, beschermde soorten en water

Artikel 15.3.4

Bij het vaststellen van primaire herstelmaatregelen worden opties overwogen om de natuurlijke rijkdommen of ecosysteemfuncties op directe en versnelde wijze, of door natuurlijke generatie, weer in hun referentietoestand te brengen.

Artikel 15.3.5

Bij het bepalen van de omvang van de complementaire en compenserende herstelmaatregelen wordt eerst een aanpak overwogen die berust op de equivalentie van de rijkdommen of functies. In een dergelijke aanpak worden eerst maatregelen overwogen die leiden tot natuurlijke rijkdommen of ecosysteemfuncties van dezelfde soort, kwaliteit en kwantiteit als die welke zijn aangetast. Indien dit niet mogelijk is, wordt in alternatieve natuurlijke rijkdommen of ecosysteemfuncties voorzien.

Artikel 15.3.6

Wanneer de aanpak overeenkomstig artikel 15.3.5 op basis van de equivalentie van de natuurlijke rijkdommen of functies niet mogelijk blijkt, worden alternatieve waardebeoordelingstechnieken gebruikt.

Als een waardebeoordeling van de verloren gegane rijkdommen of functies mogelijk is, maar een waardebeoordeling van de vervangende natuurlijke rijkdommen of functies niet haalbaar is binnen een redelijke termijn en tegen redelijke kosten, kan de bevoegde instantie kiezen voor herstelmaatregelen waarvan de kosten overeenkomen met de geraamde geldelijke waarde van de verloren gegane natuurlijke rijkdommen of ecosysteemfuncties.

Artikel 15.3.7

De redelijke herstelopties worden beoordeeld, gebruik makend van de best beschikbare technieken, op basis van de volgende criteria:

- 1° het effect van elke optie op de menselijke gezondheid en de veiligheid;
- 2° de kosten van de uitvoering van de verschillende opties;
- 3° de kans op succes van elke optie;
- 4° de mate waarin elke optie toekomstige schade zal voorkomen en waarin bij de uitvoering van de optie onbedoelde schade kan worden vermeden;
- 5° de mate waarin elke optie ten goede komt aan de verschillende onderdelen van de relevante natuurlijke rijkdommen of ecosysteemfuncties in kwestie;
- 6° de mate waarin elke optie rekening houdt met relevante sociale, economische en culturele aandachtspunten en andere relevante plaatsgebonden factoren;
- 7° de tijd die het zal vergen om de milieuschade effectief te herstellen;
- 8° de mate waarin elke optie het herstel van de locatie van de milieuschade verwezenlijkt;
- 9° de geografische relatie met de schadelocatie.

Artikel 15.3.8

Bij de evaluatie van de verschillende herstelopties kan voor primaire herstelmaatregelen worden gekozen die het aangetaste water en beschermde soorten en natuurlijke habitats niet volledig terugbrengen tot hun referentietoestand of die referentietoestand minder snel herstellen. Een dergelijke beslissing mag uitsluitend worden genomen, wanneer de natuurlijke rijkdommen of ecosysteemfuncties die het voorwerp zijn van deze beslissing, worden gecompenseerd door de complementaire en compenserende maatregelen te versterken en zo een soortgelijk niveau van natuurlijke rijkdommen of ecosysteemfuncties te scheppen als oorspronkelijk bestond.

Artikel 15.3.9

Niettegenstaande de voorschriften van artikel 15.3.8 kan de bevoegde instantie overeenkomstig artikel

15.8.10 besluiten dat er geen verdere herstelmaatregelen genomen worden indien:

- 1° de reeds genomen herstelmaatregelen waarborgen dat er geen aanmerkelijk gevaar meer is voor negatieve effecten op de menselijke gezondheid, het water of de beschermde soorten en de natuurlijke habitats;
- 2° de kosten van de te nemen herstelmaatregelen om de referentietoestand of een gelijkwaardig niveau te bereiken zouden niet in verhouding staan tot de milieuvoordelen die daarmee zouden worden verkregen.

Artikel 15.3.10

Herstel van schade aan water, beschermde soorten en natuurlijke habitats houdt ook in dat elk aanmerkelijk risico dat de menselijke gezondheid negatieve effecten ondervindt, wordt weggenomen.

ONDERAFDELING II

Herstel van bodemschade

Artikel 15.3.11

Het herstellen van bodemschade geschiedt overeenkomstig de relevante bepalingen van het Bodemdecreet.

AFDELING III

Nadere uitvoering

Artikel 15.3.12

De Vlaamse Regering kan nadere regels bepalen ter uitvoering van de bepalingen van dit hoofdstuk, in het bijzonder wat het gebruik van de waardebepalingstechnieken betreft.

HOOFDSTUK IV

Kosten van preventie en herstel

AFDELING I

Verplichting voor de exploitant

Artikel 15.4.1

De exploitant draagt de kosten van de overeenkomstig deze titel genomen maatregelen, onverminderd de eventuele latere toepassing van artikel 15.5.1 tot en met 15.5.6.

De maatregelen die door de bevoegde instantie worden genomen op grond van artikel 15.8.4 tot en met artikel 15.8.7 laten deze verplichting voor de betrokken exploitant op grond van deze titel, alsook de maatregelen inzake staatssteun, onverlet.

AFDELING II

Kostenverhaal in geval van meerdere partijen

Artikel 15.4.2

Wanneer één en dezelfde schade of onmiddellijke dreiging van schade door meerdere partijen wordt veroorzaakt, zijn de partijen hoofdelijk gehouden tot het dragen van de kosten.

HOOFDSTUK V

Verweermiddelen

AFDELING I

Algemene bepalingen

Artikel 15.5.1

Voor de gevallen waarin de exploitant een beroep kan doen op één van de hierna vermelde verweermiddelen, stelt de Vlaamse Regering de passende maatregelen vast die de exploitant in staat moeten stellen de gemaakte kosten terugbetaald te krijgen.

Artikel 15.5.2

De bepalingen van dit hoofdstuk zijn niet van toepassing op bodemschade.

AFDELING II

Derdeveroorzaker en dwingend overheidsbevel

Artikel 15.5.3

Een exploitant is niet verplicht de kosten van de overeenkomstig deze titel genomen maatregelen te dragen, indien hij kan bewijzen dat de milieuschade of de onmiddellijke dreiging dat dergelijke schade ontstaat veroorzaakt is door een derde, ondanks het feit dat passende veiligheidsmaatregelen waren getroffen.

Artikel 15.5.4

Een exploitant is niet verplicht de kosten van de overeenkomstig deze titel genomen maatregelen te dragen, indien hij kan bewijzen dat de milieuschade, of de onmiddellijke dreiging dat dergelijke schade ontstaat, het gevolg is van de opvolging van een dwingende opdracht of instructie van een overheidsinstantie, tenzij het een opdracht of instructie betreft naar aanleiding van een emissie of een incident veroorzaakt door de activiteiten van de exploitant zelf.

AFDELING III

Vergunning

Artikel 15.5.5

De exploitant behoeft niet de kosten te dragen van de herstelmaatregelen die op grond van deze titel worden genomen, indien hij bewijst dat hij:

- 1° niet in gebreke of nalatig is geweest;
- 2° de milieuschade is veroorzaakt door een emissie of gebeurtenis die uitdrukkelijk is toegestaan op grond van, en geheel in overeenstemming is met de voorwaarden van, een vergunning die is verleend bij of krachtens de toepasselijke federale en gewestelijke bepalingen en uitvoeringsbesluiten welke uitvoering geven aan de in bijlage IV genoemde wettelijke maatregelen van de Gemeenschap, als toegepast op de datum van de emissie of de gebeurtenis.

AFDELING IV

Stand van de wetenschappelijke en technologische kennis

Artikel 15.5.6

De exploitant behoeft niet de kosten te dragen van de op grond van deze titel genomen herstelmaatregelen, indien hij bewijst dat hij:

- 1° niet in gebreke of nalatig is geweest;
- 2° de milieuschade is veroorzaakt door emissies of activiteiten of alle manieren waarop een product tijdens een activiteit wordt gebruikt, waarvan de exploitant kan bewijzen dat die op grond van de stand van de wetenschappelijke en technologische kennis op het tijdstip dat zij plaatsvonden, niet als schadelijk werden beschouwd.

HOOFDSTUK VI

Verzoeken om maatregelen

Artikel 15.6.1

De volgende personen die kennis hebben van gevallen van milieuschade kunnen bij de bevoegde instantie opmerkingen indienen en de bevoegde instantie verzoeken om maatregelen te treffen krachtens deze titel:

- 1° natuurlijke personen en rechtspersonen die milieuschade lijden of dreigen te lijden;
- 2° natuurlijke personen en rechtspersonen die een belang hebben bij de besluitvorming inzake de schade;
- 3° rechtspersonen als vermeld in artikel 2 van de wet van 12 januari 1993 betreffende een vorderingsrecht inzake bescherming van het leefmilieu.

Artikel 15.6.2

Het verzoek om maatregelen gaat vergezeld van de relevante informatie en gegevens ter ondersteuning

van de opmerkingen die met betrekking tot de milieuschade in kwestie worden voorgelegd.

Artikel 15.6.3

De personen vermeld in artikel 15.6.1 worden zo spoedig mogelijk door de bevoegde instantie in kennis gesteld van de beslissing over het al dan niet nemen van maatregelen en de redenen hiertoe.

HOOFDSTUK VII

Beroep

Artikel 15.7.1

De personen vermeld in artikel 15.6.1 kunnen tegen de beslissing van de bevoegde instantie als vermeld in artikel 15.6.3 beroep instellen bij de minister.

De exploitanten ten aanzien van wie de bevoegde instantie preventieve acties nam overeenkomstig artikel 15.2.3, of herstelacties in de zin van artikel 15.3.2, kunnen eveneens tegen de beslissing houdende deze acties beroep indienen bij de minister.

De minister toetst de aangevochten beslissing van de bevoegde instantie aan de materieelrechtelijke en procedurele voorschriften van deze titel.

Binnen een termijn van zestig dagen na de ontvangst van het beroep doet de minister hierover uitspraak.

De Vlaamse Regering kan hierover nadere regels bepalen.

HOOFDSTUK VIII

Bevoegde instantie

AFDELING I

Aanduiding

Artikel 15.8.1

De Vlaamse Regering stelt binnen het beleidsdomein Leefmilieu, Natuur en Energie een bevoegde instantie aan die verantwoordelijk is voor de uitvoering van de

onderscheiden taken waarin artikel 15.8.2 tot en met 15.8.20 en artikel 15.11.1 voorzien.

Deze bevoegde instantie kan een of meer van deze taken opdragen of delegeren aan een of meer agentschappen binnen het beleidsdomein Leefmilieu, Natuur en Energie.

De Vlaamse Regering bepaalt nadere regels ter zake.

AFDELING II

Taken

ONDERAFDELING I

Algemene taken

Artikel 15.8.2

De bevoegdheid om de aard, de omvang en de ernst van de schade te beoordelen berust bij de bevoegde instantie.

Het vaststellen van bodemschade geschiedt overeenkomstig de relevante bepalingen van het Bodemdecreet.

Artikel 15.8.3

De bevoegdheid tot aanwijzing van de exploitant die de schade, of de onmiddellijke dreiging van schade, heeft veroorzaakt, berust bij de bevoegde instantie.

Het aanwijzen van de persoon die gehouden is op eigen kosten de bodemschade te voorkomen en te herstellen geschiedt overeenkomstig de relevante bepalingen van het Bodemdecreet.

ONDERAFDELING II

Preventieve acties

Artikel 15.8.4

De bevoegde instantie kan op elk moment:

- 1° de exploitant verplichten informatie te verstrekken over een onmiddellijke dreiging van milieuschade of in gevallen waarin zo'n onmiddellijke dreiging vermoed wordt;
- 2° de exploitant verplichten de nodige preventieve maatregelen te nemen;
- 3° de exploitant instructies geven die bij het nemen van de nodige preventieve maatregelen moeten worden opgevolgd;
- 4° zelf de nodige preventieve maatregelen nemen.

Artikel 15.8.5

De bevoegde instantie eist dat de preventieve maatregelen door de exploitant worden genomen. Als de exploitant de verplichtingen van artikel 15.2.1. en artikel 15.2.3., 2° en 3°, niet nakomt of niet kan worden geïdentificeerd, kan de bevoegde instantie zelf de nodige preventieve maatregelen nemen.

ONDERAFDELING III

Herstelacties

Artikel 15.8.6

De bevoegde instantie kan op elk moment:

- 1° de exploitant verplichten aanvullende informatie te verstrekken over enige schade die zich heeft voorgedaan. De bevoegde instantie is gemachtigd van de exploitant te verlangen dat hij zelf een beoordeling maakt en alle aanvullende informatie en gegevens verstrekt;
- 2° de exploitant verplichten de nodige herstelmaatregelen en nodige inperkingsmaatregelen te treffen;
- 3° de exploitant instructies geven die hij bij het nemen van de nodige herstelmaatregelen en nodige inperkingsmaatregelen moet naleven;
- 4° zelf de nodige herstelmaatregelen en elke inperkingsmaatregel nemen.

Artikel 15.8.7

De bevoegde instantie eist dat de inperkingsmaatregelen en herstelmaatregelen door de exploitant worden

genomen. Als de exploitant de verplichtingen waarin artikel 15.3.1 en artikel 15.3.2, 2° en 3°, voorzien niet nakomt, of niet kan worden geïdentificeerd, kan de bevoegde instantie zelf deze maatregelen nemen.

Artikel 15.8.8

De bevoegdheid om te bepalen welke herstelmaatregelen in overeenstemming met artikel 15.3.3 tot en met 15.3.11 moeten worden uitgevoerd, berust bij de bevoegde instantie.

ONDERAFDELING IV

Vaststelling van herstelmaatregelen

Artikel 15.8.9

De bevoegde instantie werkt indien nodig samen met de exploitant.

Artikel 15.8.10

Wanneer zich meerdere gevallen van milieuschade hebben voorgedaan en de bevoegde instantie er niet voor kan zorgen dat de noodzakelijke herstelmaatregelen gelijktijdig worden genomen, kan de bevoegde instantie bepalen welk geval van schade eerst moet worden hersteld.

Bij het nemen van deze beslissing houdt de bevoegde instantie onder meer rekening met de aard, de omvang en de ernst van de milieuschade en met de mogelijkheid van natuurlijke regeneratie. Zij houdt ook rekening met het gevaar voor de menselijke gezondheid.

Artikel 15.8.11

De bevoegde instantie stelt de betrokken exploitant onverwijld in kennis van elk besluit waarbij maatregelen worden opgelegd.

Dat besluit vermeldt de precieze gronden waarop het is gebaseerd, de rechtsmiddelen met inbegrip van de termijnen die voor die rechtsmiddelen gelden, die ter beschikking staan van de betrokken exploitant.

Artikel 15.8.12

De bevoegde instantie nodigt de personen, vermeld in artikel 15.6.1, en in ieder geval de personen op wier terrein de herstelmaatregelen en inperkingsmaatregelen worden getroffen en de betrokken exploitant uit om opmerkingen te maken. De bevoegde instantie houdt rekening met die opmerkingen.

Artikel 15.8.13

Als de maatregelen activiteiten omvatten die krachtens het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning meldings- of vergunningplichtig zijn of werken omvatten die krachtens artikel 99 van het decreet van 18 mei 1999 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening vergunningsplichtig zijn, geldt het besluit overeenkomstig artikel 15.8.11 als melding of milieuvergunning, respectievelijk als stedenbouwkundige vergunning.

De Vlaamse Regering bepaalt welke instanties terzake voorafgaandelijk advies moeten verlenen.

ONDERAFDELING V

Kostenverhaal

Artikel 15.8.14

Onverminderd de toepassing van de artikelen 15.5.1 tot en met 15.5.6, verhaalt de bevoegde instantie de kosten die zij in samenhang met het nemen van maatregelen op grond van deze titel heeft gemaakt op de exploitant die de schade of de onmiddellijke dreiging van schade heeft veroorzaakt.

Artikel 15.8.15

De bevoegde instantie verhaalt de kosten onder andere door middel van een zakelijke zekerheid of andere geschikte waarborgen.

De Vlaamse Regering kan nadere regels vaststellen met betrekking tot de uitoefening van dit verhaalsrecht.

Artikel 15.8.16

De bevoegde instantie kan beslissen af te zien van verhaal wanneer de verhaalskosten groter zijn dan het terug te vorderen bedrag of wanneer niet kan worden vastgesteld wie de exploitant is.

Artikel 15.8.17

De bevoegde instantie is gerechtigd tegen de exploitant de procedure in te leiden voor het verhalen van de kosten met betrekking tot alle op grond van deze titel genomen maatregelen, voordat een termijn van vijf jaar verstreken is, te rekenen vanaf de datum waarop de maatregelen geheel zijn voltooid of de datum waarop de aansprakelijke exploitant is geïdentificeerd, indien die datum later is.

ONDERAFDELING V

Behandeling van verzoeken om maatregelen

Artikel 15.8.18

De bevoegde instantie neemt opmerkingen en verzoeken om maatregelen, die aannemelijk maken dat er milieuschade is, in overweging. Artikel 15.8.12 is hierbij van overeenkomstige toepassing.

Artikel 15.8.19

De bevoegde instantie stelt zo spoedig mogelijk de personen vermeld in artikel 15.6.1 in kennis van de beslissing over het al dan niet nemen van maatregelen, en de redenen hiertoe.

Artikel 15.8.20

Met uitzondering van artikel 15.8.2, 15.8.3 en 15.8.8, kan de Vlaamse Regering de gevallen bepalen waarin de bevoegde instantie de uitvoering van de noodzakelijke maatregelen aan derden kan delegeren of opdragen.

HOOFDSTUK IX

Financiële zekerheden

Artikel 15.9.1

De Vlaamse Regering treft maatregelen om de geëigende economische en financiële actoren aan te moedigen financiële zekerheidsinstrumenten en -markten te ontwikkelen, met inbegrip van financiële mechanismen voor gevallen van insolventie, opdat de exploitanten gebruik kunnen maken van financiële garanties om hun verantwoordelijkheden krachtens deze titel na te komen.

HOOFDSTUK X

Samenwerking met de gewesten,
de federale overheid en andere lidstaten

Artikel 15.10.1

Wanneer milieuschade gevolgen heeft of dreigt te hebben voor één of meer gewesten, de federale overheid of andere lidstaten van de Europese Unie, werkt de bevoegde instantie samen met de bevoegde instanties van de andere gewesten, de federale overheid en andere lidstaten, onder andere door een behoorlijke uitwisseling van informatie, teneinde ervoor te zorgen dat de nodige maatregelen met betrekking tot die milieuschade of onmiddellijke dreiging van milieuschade worden genomen.

Wanneer zich milieuschade overeenkomstig de eerste paragraaf voordoet, verstrekt de bevoegde instantie voldoende informatie aan de bevoegde instanties van de andere gewesten, de federale overheid of andere lidstaten van de Europese Unie.

Wanneer de bevoegde instantie milieuschade vaststelt die niet binnen haar grenzen is veroorzaakt, kan zij dit melden aan de bevoegde instanties van alle betrokken gewesten, de federale overheid of lidstaten van de Europese Unie, in voorkomend geval aan de Europese Commissie; kunnen aanbevelingen gedaan worden inzake de nodige maatregelen en kan om

terugbetaling verzocht worden van de kosten van de genomen maatregelen.

Deze samenwerking doet geen afbreuk aan bestaande en toekomstige samenwerkingsvormen.

HOOFDSTUK XI

Rapport en evaluatie

Artikel 15.11.1

De bevoegde instantie brengt tweejaarlijks, vanaf de datum van inwerkingtreding van deze titel, rapport uit aan de Vlaamse Regering over de toepassing van deze titel.

Dit rapport omvat minstens de volgende informatie:

- 1° de genomen maatregelen ter bevordering van het gebruik van instrumenten van financiële zekerheid en de resultaten ervan;
- 2° de gevallen van milieuschade, het type van milieuschade, de data waarop de milieuschade is ontstaan of aan het licht is gekomen;
- 3° de resultaten van de herstelprocessen;
- 4° de uitkomsten van de beroepsprocedures;
- 5° de raming van de extra administratieve kosten die jaarlijks door de overheid moeten worden gedragen;
- 6° de evaluatie van de verweermiddelen vermeld in artikel 15.5.1 tot en met 15.5.6, in het bijzonder wat betreft de toepassing van de stand van de wetenschappelijke en technologische kennis.

De Vlaamse Regering kan nadere regels ter zake bepalen.”.

Artikel 3

Aan hetzelfde decreet wordt een bijlage III toegevoegd, die luidt als volgt:

“BIJLAGE III

Criteria ter bepaling van de negatieve effecten als bedoeld in artikel 15.1.1, 6°

Of een vorm van schade aanmerkelijke negatieve effecten heeft op het bereiken of het handhaven van de gunstige staat van instandhouding van soorten of natuurlijke habitats, wordt bepaald aan de hand van de referentietoestand, rekening houdende met de functies als gevolg van hun belevingswaarde en met hun capaciteit voor natuurlijke regeneratie.

Of de referentietoestand aanmerkelijke negatieve wijzigingen heeft ondergaan, wordt bepaald aan de hand van meetbare gegevens zoals:

- a) het aantal exemplaren, de populatiedichtheid of de ingenomen oppervlakte;
- b) de rol van afzonderlijke exemplaren of van de beschadigde oppervlakte in verhouding tot de soorten of de instandhouding van de habitat, de zeldzaamheid van de soort of de habitat zoals vastgesteld op plaatselijk, regionaal, nationaal of hoger niveau, met inbegrip van het communautaire niveau;
- c) het voortplantingsvermogen van de soort volgens de voor die soort of populatie specifieke dynamiek, de levensvatbaarheid ervan of het natuurlijke regeneratievermogen van de habitat volgens de dynamiek die specifiek is voor de karakteristieke soort van die habitat of de populaties van die soort;
- d) 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 tot een toestand die uitsluitend op basis van de dynamiek van de soort of habitat leidt tot een toestand die gelijkwaardig of beter wordt geacht dan de referentietoestand.

Effecten op de menselijke gezondheid worden beschouwd als aanmerkelijke negatieve effecten.

Als aanmerkelijke negatieve effecten worden niet beschouwd:

- a) negatieve schommelingen die kleiner zijn dan de normale gemiddelde schommelingen voor een bepaalde soort of habitat;
- b) negatieve schommelingen als gevolg van natuurlijke oorzaken of als gevolg van het ingrijpen in verband met het normale beheer van gebieden, zoals vastgelegd in habitatdossiers of in documenten waarin de doelen zijn uiteengezet, of zoals voordien uitgeoefend door eigenaars of exploitanten;
- c) schade aan soorten of habitats waarvan bekend is dat zij binnen een korte periode en zonder ingrijpen herstellen tot de referentietoestand ofwel tot een toestand die uitsluitend op basis van de dynamiek van de soort of habitat leidt tot een toestand die gelijkwaardig of beter wordt geacht dan de referentietoestand.”.

Artikel 4

Aan hetzelfde decreet wordt een bijlage IV toegevoegd, die luidt als volgt:

“BIJLAGE IV

In artikel 15.1.2. vermelde activiteiten

De Vlaamse Regering is ertoe gemachtigd om de bijlage te wijzigen teneinde de conformiteit met het Europees recht ter zake te garanderen.

1. De exploitatie van GPBV-installaties onder meer deze zoals bepaald door sub 16° van artikel 1 van titel I van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning, hierna het VLAREM genoemd, met uitzondering van installaties of delen daarvan die bestemd zijn voor het onderzoek, de ontwikkeling, en het testen van nieuwe producten en processen.
 2. 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 onder meer deze waarop rubriek 2 van bijlage 1 van titel I van het VLAREM van toepassing is of die onderworpen zijn aan een andere vergunnings- of registratieplicht.
- Deze activiteiten omvatten onder meer de exploitatie van stortplaatsen en de exploitatie van verbrandingsinstallaties.
- Het voor landbouwdoeleinden verspreiden van rioolslib uit zuiveringsinstallaties voor stedelijk afvalwater valt, mits dat volgens een erkende norm gezuiverd is, niet onder deze activiteiten.
3. Lozingen in oppervlaktewater onder meer deze waarop de subrubrieken 3.4 en 3.6.3 van bijlage 1 van titel I van het VLAREM op van toepassing zijn en die aan een voorafgaande vergunning zijn onderworpen.
 4. Lozingen van stoffen in het grondwater onder meer deze waarop de subrubrieken 52.1.1, 52.2.2° en 52.2.3° van bijlage 1 van titel I van het VLAREM van toepassing zijn en die aan een voorafgaande vergunning zijn onderworpen.
 5. Lozingen of injectie van verontreinigende stoffen in oppervlaktewater of het grondwater onder meer deze waarop de subrubrieken 3.4, 3.6.3, 52.1.1, 52.2.2° en 52.2.3,° van bijlage 1 van titel I van het VLAREM van toepassing zijn en aan een vergunnings-, toestemmings- of registratieplicht zijn onderworpen.
 6. Alle wateronttrekking en -opstuwing onder meer deze waarop de rubrieken en subrubrieken 53.2, 53.2.1°.b) en c), 53.4.2°.b) en c), 53.6, 53.7, 53.8.2° en 3°, 53.9 en 56, van bijlage 1 van titel I van het VLAREM van toepassing zijn en aan een voorafgaande toestemming onderworpen zijn.
 7. 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:
 - a) gevaarlijke stoffen;
 - b) gevaarlijke preparaten;
 - c) gewasbeschermingsmiddelen; of
 - d) biociden onder meer deze als vermeld in artikel 8 van titel I van VLAREM.

8. Het vervoer over de weg, per spoor, over de binnenwateren, over zee of in de lucht van gevaarlijke of verontreinigende goederen onder meer deze als gedefinieerd hetzij in de bijlage bij het Koninklijk Besluit van 9 maart 2003 inzake het vervoer van gevaarlijke stoffen over de weg, met uitsluiting van ontplofbare of gevaarlijke stoffen, hetzij in de bijlage bij het Koninklijk Besluit van 11 december 1998 inzake het vervoer van gevaarlijke stoffen per spoor, hetzij in in het decreet van 16 juni 2006 betreffende de begeleiding van de scheepvaart op de maritieme toegangswegen en de organisatie van het Maritiem Reddings- en Coördinatiecentrum.
9. Met betrekking tot de uitstoot in de lucht van verontreinigende stoffen, de exploitatie van installaties onder meer deze waarop rubriek 20 van titel I van het VLAREM van toepassing is en die aan een vergunningsplicht zijn onderworpen, met uitzondering van de subrubrieken waarvoor er een “3” staat in de derde kolom.
10. Het ingeperkte gebruik, met inbegrip van vervoer, van genetisch gemodificeerde micro-organismen onder meer deze waarop de rubriek 51 van titel I van het VLAREM van toepassing is.
11. Elke doelbewuste introductie van genetisch gemodificeerde organismen in het milieu, daaronder begrepen het vervoer van genetisch gemodificeerde organismen als onder meer bedoeld in hoofdstuk II van het Koninklijk Besluit van 21 februari 2005 tot reglementering van de doelbewuste introductie in het leefmilieu evenals van het in de handel brengen van genetisch gemodificeerde organismen of producten die er bevatten.
12. Elke grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de Europese Unie waarvoor een vergunning is vereist of een verbod geldt zoals onder meer uitgevoerd door artikel 33 van het decreet van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen.
13. Het beheer van winningsafvalvoorzieningen onder meer deze waarop rubriek 2.3.11 van titel I van het VLAREM van toepassing is.”.

Artikel 5

Zolang de milieudoelstellingen ter uitvoering van artikel 51 van het decreet van 18 juli 2003 betreffende

het integraal waterbeleid niet zijn vastgesteld, wordt de ecologische toestand, het ecologische potentieel en de chemische toestand van het oppervlaktewater en de chemische en kwantitatieve toestand van het grondwater bepaald aan de hand van de milieukwaliteitsnormen die bepaald zijn in ter uitvoering van hoofdstuk 2.3 en afdeling 2.4.1 van titel II van het VLAREM.

Artikel 6

Dit decreet treedt in werking op 30 april 2007.

Brussel, 25 mei 2007.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Yves LETERME

*De Vlaamse minister van Openbare Werken,
Energie, Leefmilieu en Natuur,*

Kris PEETERS

BIJLAGE

bij de memorie van toelichting:
Reguleringsimpactanalyse

Ontwerp van decreet tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel "milieuschade", tot omzetting van de Richtlijn 2004/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 april 2004 betreffende milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade

REGULERINGSIMPACTANALYSE

1. TITEL

Ontwerp van decreet tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel "milieuschade" (het ontwerp van Milieuschadedecreet), tot omzetting van de Richtlijn 2004/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 april 2004 betreffende milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade.

De Richtlijn Milieuschade is gepubliceerd in het Publicatieblad "Legislation" van 30 april 2004, p. 57.

2. DOELSTELLING EN AANLEIDING

2.1. Aanleiding

Feitelijke beweegredenen, maar ook politieke objectieven liggen aan de basis van het uitvaardigen van de Richtlijn Milieuschade.

De snelheid waarmee de biodiversiteit afneemt en de vele verontreinigde locaties die een aanzienlijk gezondheidsrisico opleveren vormen de feitelijke verantwoording voor het uitvaardigen van de richtlijn. De voorbereidende documenten maken ook melding van de lange lijst van incidenten, gaande van het Seveso-ongeval in juli 1976 tot de *Baia Mare*- en *Baia Borsa*-ongevallen in januari en maart 2000, waarbij het milieu zwaar werd verontreinigd of aanzienlijke schade heeft ondervonden.

Vanuit een beleidsmatig oogpunt streeft de Richtlijn Milieuschade naar een verbeterde toepassing en naleving van de communautaire milieuwetgeving zoals vervat in de Richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand¹ (hierna de Vogelrichtlijn), de Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna² (hierna de Habitatrichtlijn) en de Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid³ (hierna de Kaderrichtlijn Water). Het preventieve effect van de (milieu)verantwoordelijkheid zou met name een grote stimulans vormen in de verruimde Unie en op die manier de tenuitvoerlegging van de EG-milieureggeving in de nieuwe lidstaten vergemakkelijken.

¹ PB L van 25 juni 1979, p.1

² PB L 206 van 22 juli 1992, p.7

³ PB L 327 van 22 december 2000, p. 1. Richtlijn gewijzigd bij Besluit nr. 2455/2001/EG (PB L van 15 december 2001, p. 1)

Doelstelling van de Richtlijn Milieuschade

De Richtlijn Milieuschade heeft tot doel, op basis van het beginsel dat de vervuiler betaalt, een kader voor milieuaansprakelijkheid vast te stellen voor het voorkomen en herstellen van milieuschade (artikel 1 onderwerp).

De doelstelling van deze richtlijn is het tot stand brengen van een gemeenschappelijk kader voor het voorkomen en herstellen van milieuschade tegen een redelijke kostprijs voor de samenleving. Het basisbeginsel van de Richtlijn Milieuschade is dat een exploitant wiens activiteiten milieuschade veroorzaken of een onmiddellijk gevaar op milieuschade doen ontstaan, in beginsel de financiële verantwoordelijkheid moet dragen voor de kosten van de noodzakelijke preventie- en herstelmaatregelen. Op die manier worden exploitanten ertoe aangespoord maatregelen te treffen en praktijken te ontwikkelen om het risico op milieuschade en de kans dat zij geconfronteerd worden met de financiële consequenties van deze verantwoordelijkheid zo klein mogelijk te houden. Indien geen actie wordt ondernomen, zou dit in de toekomst kunnen resulteren in nog meer verontreinigde locaties en nog groter verlies aan biologische diversiteit (overweging 1).

Actie op communautair niveau is echter nodig om de hierna genoemde redenen:

- Niet alle lidstaten hebben wetgeving ingevoerd om dit probleem aan te pakken. Zonder communautaire actie kan dus niet worden gewaarborgd dat het beginsel dat de vervuiler betaalt daadwerkelijk wordt toegepast in het geheel van de Gemeenschap. Een dergelijke gebrekkige toepassing kan geen einde maken aan de inefficiënte gedrag patronen die tot de huidige "historische" verontreiniging heeft geleid.
- De relevante specifieke wetgeving van de meeste lidstaten verleent geen bevoegdheid aan de nationale autoriteiten om 'weeslocaties', die na de inwerkingtreding van de voorgestelde wetgeving zijn verontreinigd, daadwerkelijk te saneren. De nationale wetgeving waarborgt dus niet dat de milieudoelstelling, namelijk sanering, wordt bereikt.
- Zonder een geharmoniseerd kader op communautair niveau kunnen de marktdeelnemers de verschillen tussen de onderscheiden benaderingen van de lidstaten exploiteren om artificiële juridische constructies op te zetten (e.g. risicovolle activiteiten onderbrengen in juridisch afzonderlijke en ondergekapitaliseerde vennootschappen, loketten verplaatsen binnen de Gemeenschap om hiaten in de aansprakelijkheidsregelingen te benutten zonder veel te doen aan hun preventiegedrag, enz.) in de hoop hun aansprakelijkheid te ontwijken. Een dergelijk gedrag zou het uiteindelijke doel van de aansprakelijkheidsregelingen van de lidstaten ondermijnen en resulteren in een verspillende toewijzing van de beschikbare middelen.

De Europese Gemeenschap is van oordeel dat deze doelstelling, overeenkomstig het eveneens in artikel 5 van het EG Verdrag neergelegde subsidiariteitsbeginsel, beter op Gemeenschapsniveau dan door de lidstaten kan worden verwezenlijkt. In overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel gaat de richtlijn niet verder dan wat nodig is om deze doelstelling te verwezenlijken.

De Richtlijn Milieuschade is een horizontale kaderrichtlijn, die de implementerende overheid op een reeks punten de beleidsruimte of -keuze laat.

We kunnen de volgende belangrijkste inhoudelijke opties vermelden:

- de omschrijving van “schade aan beschermde soorten en natuurlijke habitats” (art. 2.3.c) Richtlijn Milieuschade). De richtlijn voorziet in de mogelijkheid voor een lidstaat om “...niet in de bijlagen (van de Habitat- en de Vogelrichtlijn) genoemde habitats of soorten aan te wijzen voor doeleinden welke overeenkomen met de doeleinden van die twee richtlijnen.”
- het facultatieve verweermiddel voor de milieuschade veroorzaakt in overeenstemming met de vergunning (artikel 8, lid 4, a) Richtlijn Milieuschade).
- de lidstaten moeten de nodige maatregelen nemen om de economische en financiële exploitanten ertoe aan te moedigen financiële zekerheidsinstrumenten en -markten te ontwikkelen (artikel 14, lid 1 Richtlijn Milieuschade – Financiële zekerheid).

Vorbereiding van de omzetting op Vlaams niveau

Om de uitvoering van de Richtlijn Milieuschade tegen 30 april 2007 in het Vlaamse (en Belgische) recht voor te bereiden werd in 2004 aan een consortium van experts de opdracht gegeven een studie te verrichten naar de Impact van de Richtlijn Milieuschade (project “I.R.A.M.”)⁴. Deze impactstudie beoogde een juridisch-wetenschappelijke analyse van de draagwijdte van de Richtlijn Milieuschade in verhouding tot de relevante bestaande en in ontwerp zijnde Belgische en Vlaamse wetgeving. Deze analyse resulteerde in conclusies en aanbevelingen inzake de noodzakelijke dan wel mogelijke wetgevingsinitiatieven om de Richtlijn Milieuschade correct en coherent in de Vlaamse (en Belgische) rechtsorde om te zetten.

Wat de op legistiek vlak aanbevolen werkwijze betreft bepaalt het algemeen besluit van de I.R.A.M.-studie het volgende:

*“Voor de drie relevante domeinen (water, bodem, biodiversiteit) met uitzondering van hetgeen vereist op het vlak van herstel van bodemschade, wordt aanbevolen om voor de omzetting van de richtlijn een **nieuw en coherent wettelijk kader** te creëren, veeleer dan de bestaande individuele wetgevingen te trachten te wijzigen of aan te vullen (het zgn. integratiespoor), teneinde ze allen in overeenstemming te brengen met de vereisten die de richtlijn stelt. Dit laatste zou een immens wetgevend werk vormen. Tevens zou een omzetting van de richtlijn in een uitgebreid aantal wetten via versnipperde wetgevingsbepalingen geenszins de duidelijkheid, de rechtszekerheid en zelfs de rechtsgelijkheid ten goede komen.*

*Het nieuw wettelijk kader wordt bij voorkeur verankerd in het **DABM** en afgestemd op de in dit decreet op te nemen titel inzake handhaving.*

Bestaande bepalingen die ingevolge het nieuwe wettelijke kader dubbel gebruik zouden kunnen uitmaken, kunnen – waar nodig – worden geschrapt. Dit is evenwel niet steeds aangewezen. Zo is het bijv. nuttig om zorgplichtbepalingen, waarin vaak een of andere preventieplicht of een curatieve schadebeperkingsplicht ligt vervat, te behouden, nu deze binnen de betrokken wetgeving een eigen finaliteit hebben.

*Op het vlak van het herstel van bodemschade is het aanbevolen om **aan te sluiten bij het bestaande regelgevend kader inzake bodemsanering**, waarbij op een aantal punten wijzigingen zullen moeten worden aangebracht. Waar voor de algemene of horizontaal werkende bepalingen van de richtlijn reeds*

⁴ Beschikbaar op www.milieuschade.be.

een aanknopingspunt voorhanden is in het Bodemsaneringsdecreet, wordt de implementatie ervan ook beter geïntegreerd in het Bodemsaneringsdecreet."

2.2. Doelstelling

Tijdige en correcte omzetting richtlijn

Het ontwerp van milieuschadedecreet beoogt de formele omzetting van de Richtlijn Milieuschade in het Vlaamse Gewest. Artikel 19 van de Richtlijn Milieuschade vereist dat de lidstaten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking moeten doen treden om tegen 30 april 2007 aan deze richtlijn te voldoen.

De Beleidsbrief Leefmilieu en Natuur "Beleidsprioriteiten 2006-2007" stelt hierover: "De decreetgevende procedure ter omzetting van de EU richtlijn 2004/35/EG betreffende milieuschade zal worden afgerond in 2007. Dit zal resulteren in een aanvulling van het decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (DABM) met een titel XV "Milieuschade". Het objectief is een tijdige en correcte implementatie van de Europese Richtlijn tegen 1 mei 2007. Dit impliceert eveneens dat het milieuschadedecreet (MSD) aangevuld zal worden met besluiten van de Vlaamse Regering o.a. tot aanduiding en bepaling van de taken van de bevoegde instantie en tot vaststelling van de maatregelen om de exploitant in staat te stellen bepaalde gemaakte kosten terugbetaald te krijgen."

Vermijden van goldplating en creëren van rechtszekerheid

Naast een tijdige en correcte omzetting, zijn de beleidsmatige uitgangspunten de volgende:

- 1) in principe niet verder te gaan dan wat Europa vereist. Conform het Vlaamse Regeerakkoord⁵ wordt bij de implementatie van richtlijnen in principe geen strengere bepalingen ingevoerd of aan "gold-plating" gedaan.
- 2) om bij de omzetting de nodige garanties op rechtszekerheid te bieden en de tekst van de richtlijn op een aantal punten leesbaarder te maken,
- 3) algemeen te komen tot een milieubeleid dat efficiënt, coherent en overlegd is.

Zoals gezegd, verplicht de Richtlijn Milieuschade de lidstaten om tegen 30 april 2007 de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking te doen treden. Dit gegeven maakt samen met de geschetste beleidsopties uit het Regeerakkoord de politieke vrijheidsgraad niet bijzonder groot.

Bovendien bevat de Richtlijn Milieuschade een aantal nieuwe elementen die niet in het huidige Vlaamse milieurecht bestaan. Voorbeelden hiervan zijn het o.a. het onderbrengen van schade aan beschermde soorten en natuurlijke habitats onder het toepassingsgebied van de regeling (wanneer kan worden aangetoond dat de exploitant van een beroepsactiviteit ingebreke of nalatig is geweest, zie art.3, lid 1, b) Richtlijn Milieuschade), de verplichting op de bevoegde instantie om te eisen dat de nodige maatregelen door de exploitant worden genomen (artikel 5, lid 4 en artikel 6, lid 3 Richtlijn

⁵ Het zorgen voor een goede en toepasbare milieuregelgeving, is een kernopdracht van de overheid. Europese en internationale afspraken worden tijdig en correct nageleefd. Enkel wanneer er een brede maatschappelijke consensus is of een duidelijk toegevoegde waarde is op het vlak van voedselveiligheid, verkeersveiligheid of volksgezondheid, of voor het opbouwen van een technologische voorsprong die leidt tot een hogere eco-efficiëntie, kunnen we bij de omzetting van de Europese richtlijnen verder en/of vlugger gaan dan wat in deze voorzien is als verplichting. Dit alles realiseren we steeds zonderodeloze administratieve belasting en rekening houdend met de concurrentiekracht van onze ondernemingen.

Milieuschade) en compenserende maatregelen vereist voor de tussentijdse verliezen (Bijlage II van de Richtlijn Milieuschade). In bepaalde gevallen stelt de Richtlijn Milieuschade strengere hersteldoelstellingen vergeleken met de huidige situatie.

3. OPTIES

3.1. Juridisch-technische opties

3.1.1. Geen actie (zero-optie)

In bepaalde, uitzonderlijke gevallen is geen omzetting vereist, aangezien de interne wetgeving reeds voldoet aan de vereisten van een richtlijn. Niets belet de lidstaten immers om bestaande, strengere regelgeving op het betrokken gebied te handhaven, op voorwaarde dat de Europese Commissie hiervan op de hoogte wordt gebracht (artikel 176 EG-Verdrag, artikel 16 Richtlijn Milieuschade).

3.1.2. Aanpassen bestaande wetgeving (integratie)

De Richtlijn Milieuschade veronderstelt de aanname van de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen om aan de regeling uitvoering te geven (artikel 19). Aangezien de Richtlijn Milieuschade een impact kan hebben op de uitoefening van het eigendomsrecht en fundamentele vrijheden, kan niet volstaan worden met een loutere omzetting bij uitvoeringsbesluit. Het staat vast dat een optreden van de decreetgever noodzakelijk is. Ruw gesteld heeft men hierbij de keuze uit twee opties: of men past de bestaande decreten aan, of men creëert een nieuw decretaal kader.

Een mogelijkheid bestaat erin de Richtlijn Milieuschade verspreid te integreren in het Decreet Natuurbehoud, het Decreet Integrale Bepalingen Waterbeleid, het Bodemsaneringdecreet en het Milieuvergunningendecreet.

3.1.3. Creatie nieuw decreet

Een andere mogelijkheid bestaat erin het ontwerp van Milieuschadedecreet op te vatten als een volledig apart, losstaand decreet vergelijkbaar met diverse andere sectorale milieudecreten (zoals het Decreet Integraal Waterbeleid of het Bodemsaneringdecreet) of een nieuwe titel XV "Milieuschade" in het Decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid in te voeren.

3.2. Inhoudelijke varianten

3.2.1 Uitgebreid toepassingsgebied

Een inhoudelijke optie kan erin bestaan om, gebruik makend van artikel 16, lid 1 van de Richtlijn Milieuschade, een maximalistische invulling te geven aan de implementatie. Dit is op verschillende manieren mogelijk. Men kan er voor kiezen het toepassingsgebied uit te breiden en/of bepaalde uitzonderingsgronden weg te laten. Ook is het denkbaar "verdere verantwoordelijke partijen" onder het regime van de Richtlijn Milieuschade onder te brengen, in strengere verplichtingen voor de exploitanten te voorzien of bepaalde verweermiddelen niet op te nemen.

Toegepast op de belangrijkste inhoudelijke opties zou dit het volgende betekenen:

- schade aan de beschermde soorten en natuurlijke habitats wordt uitgebreid met de de regionaal beschermde soorten (soorten van de rode lijst) en habitats (vb. aanwezig in VEN en IVON...),

- de exploitant zich in geen enkele omstandigheid op de naleving van zijn vergunning zou kunnen beroepen om aan bepaalde kosten te ontkomen en
- de exploitanten van milieugevaarlijke activiteiten zijn verplicht tot het stellen van financiële zekerheid.

3.2.2. Beperkt toepassingsgebied

De tweede inhoudelijke variant houdt in dat het ontwerp van Milieuschadedecreet niet verdergaat dan wat vereist is onder de Richtlijn Milieuschade en nauw wordt aangesloten bij de bewoordingen van deze richtlijn.

Toegepast op de hogergenoemde belangrijkste inhoudelijke opties betekent dit het volgende:

- De beschermde soorten en natuurlijke habitats blijven beperkt tot diegene vermeld in de genoemd door de Vogel- en Habitatrichtlijn,
- Binnen de randvoorwaarden door de Richtlijn Milieuschade krijgt de exploitant de mogelijkheid om de kosten van herstelmaatregelen te dragen wanneer hij er o.a. in slaagt te bewijzen dat de milieuschade het gevolg is van een emissie of een gebeurtenis die uitdrukkelijk is toegestaan en volledig in overeenstemming is met de voorwaarden van een vergunning.
- De exploitant wordt niet verplicht om financiële zekerheid te stellen, de implementerende overheid beperkt zich tot aanmoedigende maatregelen.

4. EFFECTEN

4.1. Doelgroepen

4.1.1. Exploitanten

Het ontwerp van Milieuschadedecreet zal zich in de eerste plaats laten voelen in bedrijfstakken waar exploitanten werkzaam zijn die een milieugevaarlijke beroepsactiviteit verrichten of regelen. Het gaat om de exploitatie van IPPC installaties, afvalbeheeractiviteiten, bepaalde lozingen in het oppervlakte- en/of grondwater, wateronttrekking en -opstuwing, de fabricage, het gebruik, de opslag, de verwerking, de emissie en het vervoeren van bepaalde gevaarlijke stoffen, gevaarlijke preparaten, gewasbeschermingsmiddelen of biociden en het ingeperkte gebruik en de doelbewuste introductie van genetisch gemodificeerde organismen. Voor een meer gedetailleerde omschrijving van deze activiteiten kan verwezen worden naar Bijlage IV bij het ontwerp van milieuschadedecreet (In artikel 15.1.2. bedoelde activiteiten).

Afgezien van bovengenoemde bedrijfstakken vallen alle beroepsactiviteiten die belangrijke schade kunnen toebrengen aan de beschermde soorten en natuurlijke habitats (als omschreven in de voorgestelde regeling) onder het ontwerp van Milieuschadedecreet. Zowel private als publieke natuurlijke personen of rechtspersonen kunnen in bepaalde omstandigheden als een exploitant worden beschouwd.

Op deze exploitanten rust een directe, autonome verplichting om bij (onmiddellijk dreigende) milieuschade de nodige preventieve maatregelen en herstelmaatregelen te treffen. Finaal is de exploitant die de milieuschade of de onmiddellijke dreiging daarop veroorzaakte, gehouden de kosten van de maatregelen te dragen.

Bij de inschatting van de financiële impact voor de exploitant moeten volgende factoren voor ogen worden gehouden. Het ontwerp van Milieuschadedecreet geldt enkel voor meetbare negatieve veranderingen aan bepaalde natuurlijke rijkdommen en meetbare aantastingen aan de functies die deze natuurlijke rijkdommen vervullen. Op het toepassingsgebied zijn aantal uitzonderingen (overmacht, incident gedekt door internationale overeenkomst, diffuse verontreiniging...). Wanneer aan bepaalde voorwaarden is voldaan, kan de exploitant een beroep doen op een van de verweermiddelen en is hij niet langer verplicht de kosten van bepaalde maatregelen te dragen. Deze kosten moeten verantwoord zijn in het licht een juiste en doeltreffende toepassing van de regeling te garanderen. Het herstel mag leiden tot het verschaffen van een gelijkwaardig alternatief en moet niet noodzakelijk resulteren in het herstel van de vroegere toestand. Bij de keuze van de meest geschikte herstelmaatregelen moet rekening worden gehouden met de kosten van de uitvoering van de verschillende opties. Exploitanten zijn onder het ontwerp van Milieuschadedecreet niet verplicht financiële zekerheid te stellen.

4.1.1.1. Uitgebreid toepassingsgebied

Binnen een maximalistische optie zou het mogelijk zijn dat alle exploitanten van beroepsactiviteiten onder de objectieve aansprakelijkheidsregeling van artikel 3, lid 1, a richtlijn milieuschade worden ondergebracht. Men zou ook kunnen overwegen de momenteel tot natuurschade beperkte foutaansprakelijkheid uit te breiden tot schade aan water en bodemschade.

Binnen deze optie zouden exploitanten ook moeten instaan voor de schade aan regionaal beschermde soorten en habitats. Zij kunnen zich niet beroepen op hun vergunning om zich te bevrijden van de kosten van de herstelmaatregelen. Elke exploitant is verplicht om vooraf de nodige financiële zekerheid te stellen.

Deze optie heeft als voordeel een algemene responsabilisering van alle bedrijfsmatige activiteiten voor alle vormen van milieuschade te bewerkstelligen. Zij maakt geen onderscheid tussen activiteiten en behoudt de volstreekte gelijkheid tussen exploitanten. Zij heeft als nadeel het bedrijfsleven in zijn totaliteit te belasten en riskeert de concurrentiepositie en het algemene investeringsklimaat van het Vlaamse Gewest ten aanzien van de belangrijkste handelspartners te verzwakken. Een zeer ruim toepassingsgebied is ook minder kenbaar, wat minder garanties biedt op rechtszekerheid en verzekeraarbaarheid.

4.1.1.2. Beperkt toepassingsgebied

Onder een minimalistische optie ondervinden enkel welbepaalde exploitanten de effecten van de milieuschaderegeling. Deze exploitanten kunnen enkel financieel verantwoordelijk worden gesteld voor de schade aan de Europees beschermde soorten en habitats. Onder deze optie is het naleven van de voorwaarden van de milieuvergunning een factor waarmee rekening wordt gehouden. Het wordt aan de beoordeling van de exploitanten overgelaten om in de nodige financiële zekerheid te voorzien.

Binnen deze optie is de impact voor exploitanten weliswaar beperkt, maar tegelijkertijd beter afgebakend.

4.1.2. Overheid

De Richtlijn Milieuschade vraagt de lidstaten *"...een bevoegde instantie of bevoegde instanties aan te wijzen die verantwoordelijk is / zijn voor de uitvoering van de taken waarin de richtlijn voorziet"* (artikel 11, lid 1)

en te zorgen voor een doeltreffende uitvoering van deze richtlijn (overweging 24).

De zowel discretionaire als gebonden bevoegdheden van de bevoegde instantie bevinden zich in verschillende bepalingen van de richtlijn. Ze situeren zich op het vlak van

1. de preventieve acties,
2. herstelacties en het bepalen van de nodige herstelmaatregelen in samenwerking met de betrokken exploitant,
3. het (al dan niet) terugverhalen van de kosten,
4. het behandelen van de verzoeken om maatregelen van burgers en milieuverenigingen en
5. de samenwerking met de andere Gewesten, de federale overheid, andere lidstaten en de Europese Commissie.

Deze bevoegde instantie is op grond van de Richtlijn Milieuschade niet langer verplicht om bij een ingebreke blijvende exploitant zelf de nodige maatregelen te nemen. Zij is wel verplicht van de (identificeerbare) exploitant te eisen dat de nodige maatregelen worden genomen. Tegen (het uitblijven van) beslissingen van de bevoegde instantie staat beroep open. Algemeen mag men ervan uitgaan dat het ontwerp van Milieuschadedecreet zal leiden tot een grotere responsabilisering van de overheid en in bepaalde omstandigheden de overheid ertoe zal aanzetten actief te op te treden.

Het voorontwerp van MilieuSchadeDecreet duidt het nieuwe departement Leefmilieu, Natuur en Energie (LNE) aan als bevoegde instantie, maar laat toe dat bepaalde taken aan het Agentschap Natuur en Bos (ANB), de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (OVAM) of de Vlaamse Milieumaatschappij (VMM) worden opgedragen of gedelegeerd.

4.1.2.1. Uitgebreid toepassingsgebied

Een ruimer toepassingsgebied, zowel wat betreft omschrijving van activiteiten als wat de natuurlijke rijkdommen aangaat, leidt onmiskenbaar tot hogere handhavingskosten voor de overheid. Anderzijds geeft een brede draagwijdte ook meer mogelijkheden om de kosten van milieuschade op de vervuiler te verhalen.

In bepaalde gevallen is het niet vanzelfsprekend uit te maken waar de beschermde soorten en natuurlijke habitats zich bevinden. Het niet toestaan van de 'permit defence' kan anderzijds de transactiekosten beperken. Het valt wel te vrezen dat het niet in aanmerking nemen van de vergunning een zekere discriminatie creëert tussen exploitanten ter goeder trouw enerzijds en malafide exploitanten anderzijds. Het verplicht maken van een financiële zekerheid brengt voor de overheid ook extra kosten van toezicht en controle met zich mee, maar biedt wel meer waarborgen op een succesvol kostenverhaal.

4.1.2.2. Beperkt toepassingsgebied

Algemeen gesteld, maakt een beperkt toepassingsgebied de effecten voor de overheid beter beheersbaar. De Europees beschermde soorten en habitats zijn gemakkelijker te identificeren dan niet onder de Vogel- en Habitatrichtlijn vallende soorten en habitats. Voor de 'Europese' soorten en habitats gelden bovendien uitgewerkte afwijkingsprocedures. Het vergunningenverweer daarentegen vergt een zekere beoordeling door de bevoegde instantie, maar daartegenover staat dat een betere naleving van de vergunning mag worden verwacht. Het niet verplicht stellen van financiële zekerheid leidt in eerste instantie niet tot bijkomende kosten, maar kan op termijn een risico op insolventie van de exploitant inhouden.

4.1.3. Het belanghebbende publiek: burgers en milieuverenigingen

“Natuurlijke of rechtspersonen die

- a) milieuschade lijden of dreigen te lijden dan wel
- b) een voldoende belang hebben bij de besluitvorming inzake de schade, of, anderzijds,
- c) stellen dat inbreuk is gemaakt op een recht, wanneer het bestuursprocesrecht van een lidstaat dit als voorwaarde stelt,

hebben het recht om bij de bevoegde instantie opmerkingen in te dienen betreffende gevallen van milieuschade of onmiddellijke dreiging waarvan zij kennis hebben en kunnen de bevoegde instantie verzoeken maatregelen te treffen krachtens deze richtlijn.” Dit recht staat ook open voor milieuverenigingen die voldoen aan de voorwaarden van de Wet van 12 januari 1993 op de milieustakingsvordering.

Deze opmerkingen en verzoeken moeten ‘aannemelijk’ maken dat er milieuschade is. In dit geval dient de bevoegde instantie deze personen zo spoedig mogelijk gemotiveerd van antwoord dienen. Tegen de beslissingen van de bevoegde instantie staat beroep open bij de Minister voor Leefmilieu.

4.1.3.1. Uitgebreid toepassingsgebied

Met een ruim toepassingsgebied krijgt het ‘belanghebbende publiek’ meer kansen op inspraak. Dit strookt met de filosofie van de Conventie van Aarhus. Of dit publiek in alle gevallen over de relevante informatie kan beschikken om haar verzoek om maatregelen aannemelijk te maken is een andere zaak. Een zeer ruim toegangsrecht houdt een zeker risico in van tergende en roekeloze gedingen, die de afhandeling van de verzoeken door de bevoegde instantie bemoeilijken.

4.1.3.2. Beperkt toepassingsgebied

In de minimalistische inhoudelijke variant wordt aangesloten bij de bewoordingen van de richtlijn milieuschade, wat de kansen op Europese eenvormigheid verhoogt. Anderzijds heeft deze optie slechts weinig toegevoegde waarde ten aanzien van de bestaande situatie. Het ontwerp van milieuschadedecreet geldt immers met behoud van de toepassing van de Aarhus Conventie en de Wet van 12 januari 1993 op de milieustakingsvordering.

4.1.4. Lokale besturen

Als zodanig creëert dit decreet niet onmiddellijk gevolgen voor de lokale besturen (provincies, gemeenten). Hiervoor zullen eerst de nodige uitvoeringsbesluiten moeten worden genomen. De weerslag zou zich kunnen laten voelen wanneer lokale besturen als financieel verantwoordelijke exploitant in de zin van onderhavig decreet aangemerkt worden. Aangezien lokale besturen zowel als exploitant als belanghebbend publiek kunnen optreden, kan wat betreft de effecten van de opties naar het hoger vermeldde worden verwezen.

4.2. Economische impact

Bij de evaluatie van de economische impact van het ontwerp van Milieuschadedecreet kunnen een aantal bevindingen uit de toelichting bij het commissievoorstel onder de aandacht worden gebracht. Aangezien er van uitgegaan werd dat de Richtlijn Milieuschade geen belangrijke extra kosten meebracht, werd geen poging ondernomen om een gekwantificeerde kosten-

batenanalyse te maken. De economische impact van de Richtlijn Milieuschade vertaalt zich voornamelijk in een verdeling van de kosten en niet zozeer in het opleggen van nieuwe totale kosten. Hoewel de Richtlijn Milieuschade werd ontwikkeld in samenhang met de beginselen van economische efficiëntie en maatschappelijke billijkheid, zullen de nieuwe aspecten van de regeling aanzienlijke financiële uitgaven met zich meebrengen.

De raming van de met (het voorstel voor een) Richtlijn Milieuschade samenhangende kosten is gebeurd aan de hand van het Amerikaanse CERCLA-model.

Bij deze vergelijking is rekening gehouden met verschillen in BBP tussen de V.S.A. en E.U. (van 27 lidstaten), het retroactief karakter van het Superfund en de verschillende procescultuur in de Verenigde Staten.

Jaarlijkse met het voorstel samenhangende financiële uitgaven (miljoen EUR, prijzen 2000)

	Basisscenario	Hogere kosten/Lagere kosten
Sanering door bevoegde instanties (BI)	355	573/131
Sanering door particuliere partijen (PP)	540	872/348
Totaal sanering	895	1 445/578
Schade aan biodiversiteit	70	115/46
Transactiekosten, PP	140	232/93
Administratieve kosten, BI	350	559/223
Totale uitgaven	1455	2350/940

De in de tabel opgenomen kosten (voor heel de Europese Unie) kunnen hoog lijken, maar zouden in afwezigheid van een communautaire regeling niet verdwijnen. Het gaat om reële kosten die tot uitdrukking komen in milieuschade die ook zonder de regeling zou veroorzaakt worden. Bij het uitblijven van een regeling van de milieuaansprakelijkheid zou het aandeel van de saneringskosten die uiteindelijk door overheidsmiddelen worden gedekt stukken hoger liggen.

De totale uitgaven (basisscenario) bedragen minder dan 1,5% van de totale uitgaven voor milieubescherming binnen de Gemeenschap, i.e. minder dan 0,02% van het Bruto Binnenlands Product (BBP). Het is ook nuttig aan te stippen dat de kosten per persoon minder bedragen dan 3 EUR.

Voor het Vlaamse Gewest moet bovendien rekening worden gehouden met het feit dat een groot deel van de kosten van bodemschade reeds meer dan tien jaar door het Bodemsaneringdecreet worden gedekt en het ontwerp van Milieuschadedecreet daar in de toekomst weinig aan zal veranderen.⁶

⁶ Volgens een schatting van het Europees Milieuagentschap (EEA) bedroegen de saneringskosten voor bodemsanering 6,9 miljard € voor het Vlaamse Gewest in 2000 (*Management of Contaminated Sites in Western Europe*).

Een Britse impactstudie concludeert dat de potentiële kosten en baten van de regeling beperkt zijn, aangezien reeds veel wordt geregeld door de bestaande regimes. Het grootste voordeel ligt waarschijnlijk in een harmonisatie van de regels inzake milieuschade in de Europese Unie en de creatie van een "level playing field" voor exploitanten.

"However this conclusion is subject to certain assumptions about the meaning and measurement of a number of key concepts used in the Directive, including interim losses and baseline conditions. Current drafting does not provide a sufficient level of clarity to provide complete confidence in these assumptions and therefore clarification of these concepts should be a key objective."

4.3. Indirecte effecten

4.3.1. Voor de werkgelegenheid

Het ontwerp van Milieuschadedecreet is, wat de directe impact op de algemene werkgelegenheid betreft, naar verwachting neutraal, zoals het geval is bij milieuwetgeving in het algemeen. Wat de sectorale spreiding van de werkgelegenheid betreft, kan worden verwacht dat het voorstel met de tijd resulteert in een verschuiving van de werkgelegenheid van vrij verontreinigende sectoren en minder milieubewuste firma's naar schonere sectoren en meer milieubewuste ondernemingen, wat een maatschappelijk gewenste trend is.

4.3.2. Op de investeringen en de oprichting van nieuwe bedrijven

In het geheel is het directe effect waarschijnlijk analoog aan het bovenbeschreven effect op de werkgelegenheid. Het ontwerp van Milieuschadedecreet zal naar verwachting echter ook een stimulans zijn voor investeringen in preventietechnologieën en -praktijken die op termijn een efficiënter preventiebeleid tot gevolg zullen hebben. Dit maakt het voor onze samenlevingen mogelijk om hoge milieubeschermingsnormen te handhaven met behulp van minder middelen, wat rijkdommen vrijmaakt voor snellere groei.

4.3.3. Op het concurrentievermogen van de bedrijven

Het directe effect op het externe concurrentievermogen van de EU-industrie is waarschijnlijk klein. Deze stelling stoelt op twee belangrijke argumenten. In de eerste plaats zal het voorstel niet hetzelfde effect hebben op alle ondernemingen van een bepaalde industrietak. Ondernemingen die kostenefficiënte preventiemaatregelen nemen, worden naar verwachting nooit opgezadeld met hoge aansprakelijkheidskosten. Hun internationaal concurrentievermogen blijft dus allicht onaangetast. Ten tweede heeft zelfs de veel duurdere kostenstructuur van het VS-Superfund, dat eveneens een op aansprakelijkheid gebaseerd sanerings- en herstelprogramma is, de internationale concurrentiepositie van de VS-industrie niet noemenswaardig verzwakt.

4.3.4. Op de bestaande regelgeving

Het ontwerp van Milieuschadedecreet heeft niet doel de bestaande milieuregelgeving te vervangen. Zij geldt onverminderd strengere en uitvoeriger regelgeving en doet geen afbreuk aan het bestaande aansprakelijkheidsrecht.

In het ontwerp van Milieuschadedecreet vindt men verschillende elementen terug die een uitdrukking vormen van de beginselen van behoorlijke bestuur (redelijkheidstoets van de maatregelen en kosten, motiveringsplicht voor de bevoegde instantie, rechtsbescherming van de exploitant...).

Vooraf aan de eigenlijke redactie van het ontwerp vond een grondig onderzoek naar de Vlaamse bevoegdheid terzake plaats.

4.4. Motivering van de gekozen opties

4.4.1. Juridisch-legistieke keuzes

Om de volledige toepassing van een richtlijn rechtens en niet alleen feitens te verzekeren, moet worden gezorgd voor een duidelijk juridisch kader op het betrokken gebied. Gelet op een aantal nieuwe elementen in de Richtlijn Milieuschade en de punten waar een keuze zich opdringt, kon niet volstaan worden met het loutere handhaving van de bestaande regelgeving.

In navolging van de I.R.A.M.-studie, werd het verspreid integreren van de Richtlijn Milieuschade in het Decreet Natuurbehoud, het Decreet Integrale Bepalingen Waterbeleid en het Milieuvergunningendecreet als tijdrovend en overmatig complex beschouwd. Met het oog op het creëren van een vreedzame coëxistentie, werd wel aan de relatie tussen het ontwerp van Milieuschadedecreet en Bodemsaneringdecreeet de nodige aandacht besteed.

Inzake bodemschade is ervoor gekozen om het bestaande en op een aantal punten verder uitgewerkte Bodemsaneringdecreeet te handhaven, enerzijds omdat deze regeling veel uitvoeriger is dan de Richtlijn Milieuschade, anderzijds omdat de fundamentele uitgangspunten inzake sanering van nieuwe bodemverontreiniging door geen van de actoren in vraag gesteld werden bij het discussie in het kader van de recente wijziging van het Bodemsaneringdecreeet.

De invoering van een nieuwe titel XV "Milieuschade" in het Decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid biedt als voordeel dat in de mate dat bepaalde termen niet gedefinieerd zijn in titel XV, teruggevallen kan worden op het algemeen begrippenkader van titel I. Bovendien kan beroep gedaan worden op de bepalingen van de (toekomstige) titel XVI "Toezicht, handhaving en veiligheidsmaatregelen" om het stelsel van de titel milieuschade te handhaven.

4.4.2. Inhoudelijke keuzes

Geheel volgens de lijnen van het Regeerakkoord wordt geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om met het ontwerp van milieuschadedecreet geen strengere bepalingen in te voeren. Het toepassingsgebied van de Richtlijn Milieuschade wordt met andere woorden beperkt gehouden.

Wat de drie belangrijkste inhoudelijke opties kan dit als volgt worden gemotiveerd:

- de omschrijving van "beschermde soorten en natuurlijke habitats" in artikel 2.3.a) en b) van de Richtlijn Milieuschade gaat verder dan de Natura 2000 gebieden. Zo beschermt het tevens de trekvogelsoorten en voortplantings- en rustplaatsen van soorten vermeld in Bijlage III van het Decreet Natuurbehoud. Van zodra een activiteit aanmerkelijke negatieve effecten heeft op het bereiken of het handhaven van de gunstige staat van instandhouding van één deze soorten of habitats kan dit onder het toepassingsgebied van het ontwerp van Milieuschadedecreet vallen. Bovendien schakelt het ontwerp van Milieuschadedecreet geenszins de zorgplicht van artikel 14 van het Decreet Natuurbehoud uit. Hier anders over oordelen zou de mogelijke verzekerbareheid van milieuschade

sterk in gevaar brengen. Niettemin wordt aan de Vlaamse Regering de mogelijkheid gelaten om op advies van de bevoegde instantie niet in deze bijlagen vermelde soorten en habitats onder het toepassingsgebied onder te brengen.

- Het ontwerp van Milieuschadedecreet maakt gebruik van de mogelijkheid geboden door artikel 8, lid 4, a) van de Richtlijn Milieuschade. Het vergunningenverweer of de 'permit defence' is echter beperkt tot de kosten van herstelmaatregelen. Het vergunningenverweer kan niet worden ingeroepen tot terugvordering van de kosten van preventieve maatregelen of de kosten van haalbare maatregelen. Om die reden is het opnemen van het vergunningenverweer verenigbaar met artikel 22, lid 2 van het Milieuvergunningsdecreet. Het vergunningenverweer doet ook geenszins afbreuk aan de rechten van derden. Pas wanneer de exploitant erin slaagt een dubbel bewijs te leveren, hoeft hij niet de kosten van de uit hoofde van deze titel genomen herstelmaatregelen te dragen. Hij moet in de eerste plaats bewijzen dat niet in gebreke of nalatig is geweest. In de tweede plaats moet de exploitant bewijzen dat de milieuschade is veroorzaakt door een emissie of een gebeurtenis die uitdrukkelijk is toegestaan op grond van, én geheel in overeenstemming is met de voorwaarden van een vergunning.

Belangrijk is ook mee te geven dat de exploitant in beginsel gehouden blijft tot het nemen van de maatregelen. Pas achteraf kan hij de gemaakte kosten terugverhalen.

- Het ontwerp van Milieuschadedecreet houdt geen verplichting in tot het stellen van financiële zekerheid. Op dit punt wordt verkozen de ontwikkelingen op de Europees niveau af te wachten. Het is goed mogelijk dat de Commissie in 2010 in haar verslag voorstellen zal doen tot invoering van een systeem van geharmoniseerde financiële zekerheid (artikel 14, lid 2 Richtlijn Milieuschade). Het ontwerp van Milieuschadedecreet vraagt de Vlaamse Regering maatregelen te treffen om de banken en de verzekeraars aan te moedigen financiële zekerheidsinstrumenten en -markten te ontwikkelen om deze titel na te komen. In de tweejaarlijkse rapporten tot evaluatie van de met de titel milieuschade opgedane ervaring zal de nodige aandacht worden besteed aan de beschikbaarheid van producten van financiële zekerheid (art. 15.11.1.).

5. UITWERKING, UITVOERING EN MONITORING

5.1 Bestuursrechtelijke bepalingen

Op twee vlakken zijn uitvoeringsbesluiten nodig om uitvoering te geven aan de Richtlijn Milieuschade:

- Art. 15.5.1. "Voor de gevallen waarin de exploitant beroep kan doen op één van de hierna vermelde verweermiddelen, stelt de Vlaamse Regering de passende maatregelen vast die de exploitant in staat moeten stellen de gemaakte kosten terugbetaald te krijgen."
- Art. 15.8.1. "De Vlaamse Regering duidt binnen het beleidsdomein leefmilieu, natuur en energie een bevoegde instantie aan die verantwoordelijk is voor de uitvoering van de onderscheiden taken waarin de artikelen 15.7.2. tot en met 15.7.15. voorzien.
Deze bevoegde instantie kan een of meer van deze taken opdragen of delegeren aan een of meer agentschappen binnen het beleidsdomein leefmilieu, natuur en energie.
De Vlaamse Regering bepaalt nadere regels terzake."

Verder zal het ontwerp van Milieuschadedecreet aangevuld met uitvoeringsbesluiten op de volgende punten:

- Art. 15.1.1., 7°, c) “de soorten en de habitats, niet vermeld in de bijlagen I, II, III en IV van het Decreet Natuurbehoud, die door de Vlaamse Regering, op advies van de bevoegde instantie, zijn aangeduid voor de toepassing van deze titel”;
- Art. 15.2.4. “De Vlaamse Regering kan nadere regels bepalen ter uitvoering van de bepalingen in dit hoofdstuk.” (Preventieve acties)
- Art. 15.3.12. “De Vlaamse Regering kan nadere regels bepalen ter uitvoering van de bepalingen van dit hoofdstuk, in het bijzonder wat het gebruik van de waardebepalingstechnieken betreft.”
- Art. 15.4.4. “De Vlaamse Regering kan nadere regels vaststellen met betrekking tot de uitoefening van dit verhaalsrecht.”
- Art. 15.7.1. “De Vlaamse Regering kan nadere regels over de beroepsprocedures bepalen.”
- Art. 15.8.15. “Uitgezonderd artikel 15.8.2., artikel 15.8.3. en artikel 15.8.8., bepaalt kan de Vlaamse Regering de gevallen bepalen waarbij de bevoegde instantie de uitvoering van de noodzakelijke maatregelen aan derden kan delegeren of opdragen.”
- Art. 15.9.1. “De Vlaamse Regering treft maatregelen om de geëigende economische en financiële actoren aan te moedigen financiële zekerheidsinstrumenten en -markten te ontwikkelen, met inbegrip van financiële mechanismen voor gevallen van insolventie, opdat de exploitanten gebruik kunnen maken van financiële garanties om hun verantwoordelijkheden krachtens deze titel na te komen.”
- Art. 15.11.1. “De Vlaamse Regering kan nadere ter zake bepalen” (wat betreft de rapporten en de evaluatie).

Deze uitvoeringsbesluiten zullen vanaf half 2007 aan de Vlaamse Regering ter goedkeuring worden voorgelegd. Van zodra het Milieuschadedecreet door het Vlaams Parlement is gestemd zal een informatieronde worden georganiseerd.

5.2. Budgettaire weerslag

Het is niet mogelijk om in deze fase een gedetailleerde inschatting te geven van de budgettaire weerslag.

5.2.1. Uitgaven

Wat de kostenzijde betreft, moet bij de verdere uitvoering van het Milieuschadedecreet alvast rekening worden gehouden met de volgende elementen:

- de aanduiding van de bevoegde instantie die verantwoordelijk is voor de taken waarin de Richtlijn Milieuschade voorziet. Deze bevoegde instantie moet over voldoende administratieve capaciteit beschikken om de doelstelling van de Richtlijn Milieuschade te kunnen verwezenlijken. Het voorontwerp van MilieuSchadeDecreet duidt het nieuwe departement Leefmilieu, Natuur en Energie (LNE) aan als bevoegde instantie, maar laat toe dat bepaalde taken aan het

Agentschap Natuur en Bos (ANB), de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (OVAM) of de Vlaamse Milieumaatschappij (VMM) worden opgedragen of gedelegeerd. De Vlaamse Regering zal hierover nadere regels bepalen. Het spreekt voor zich dat wat betreft specifieke taken met betrekking tot welbepaalde vormen van milieuschade die momenteel reeds door de agentschappen worden verricht, er weinig aan de huidige situatie zal veranderen. Daar waar het gaat om nieuwe taken of om gemengde vormen van milieuschade, zal deze bevoegde instantie het aanspreekpunt voor de burger en andere overheden vormen, en de coördinatie waarnemen, al kunnen ook bepaalde van deze taken aan de agentschappen worden opgedragen of gedelegeerd. Op basis van de Richtlijn Milieuschade staat deze bevoegde instantie niet onder een verplichting om zelf, ambtshalve de nodige maatregelen te treffen wanneer de exploitant in gebreke blijft. Bovendien kan de bevoegde instantie prioriteiten stellen wanneer zich meerdere gevallen van milieuschade hebben voorgedaan en er niet voor kan worden gezorgd dat de noodzakelijke maatregelen gelijktijdig worden genomen (artikel 7, lid 3 Richtlijn Milieuschade). Wel moet de bevoegde instantie van de exploitant eisen dat de nodige maatregelen genomen. Ook is de bevoegde instantie ertoe gehouden de gemaakte kosten te verhalen van de exploitant die de schade of de onmiddellijke dreiging heeft veroorzaakt. Dit niet doen zou in tegenspraak zijn met beginsel dat de vervuiler betaalt en zou kunnen worden geïnterpreteerd als onrechtmatige staatsteun. Een uitzondering op de regel is mogelijk wanneer de verhaalskosten groter zijn dan het terug te vorderen bedrag of wanneer niet kan worden vastgesteld wie de exploitant. Over de uitoefening van dit verhaalsrecht kan de Vlaamse Regering nadere regels bepalen. Er weze ook opgemerkt dat naar aanleiding van milieuschadegevallen de bevoegde instantie tal van beslissingen zal nemen en instructies zal geven die desgevallend tot overheidsaansprakelijkheid kunnen leiden.

- De Vlaamse Regering stelt de nodige maatregelen vast om de exploitant die beroep kan doen op één van de vier verweermiddelen in staat te stellen de gemaakte kosten terugbetaald te krijgen. Zo wordt, in overeenstemming met het beginsel dat de vervuiler (en niet gemeenschap) betaalt, de exploitant in kwestie niet vrijgesteld van zijn administratieve plichten tot preventieve actie en herstelactie, maar kan de exploitant onder bepaalde voorwaarden achteraf de kosten van de (ten onrechte) gemaakte maatregelen daadwerkelijk terugbetaald krijgen.

- in bepaalde omstandigheden kunnen overheidsinstanties als exploitant worden aangemerkt. De exploitant kan zowel een private als een openbare persoon zijn. Een beroepsactiviteit is een economische activiteit ongeacht het openbare of het niet-winstgevend karakter ervan (art. 2.6., 2.7. Richtlijn Milieuschade). Zo valt het niet volledig uit te sluiten dat bepaalde openbare werken bijkomende financiële verantwoordelijkheden met zich meebrengen voor zover zij door nalatig handelen schade aan natuurlijke habitats en beschermde soorten veroorzaken en de activiteiten niet doel hebben bescherming te bieden tegen natuurrampen.

5.2.2. Inkomsten

Wat de batenzijde betreft, kan er verwacht worden dat op termijn ten voordele van het MINA-fonds belangrijke opbrengsten worden gegenereerd. Het ontwerp van Milieuschadedecreet verschaft de bevoegde instantie een juridische basis om de gemaakte kosten terug te verhalen. De Richtlijn Milieuschade omschrijft de kosten vrij ruim. Deze omvatten (1) de ramingskosten van milieuschade of de onmiddellijke dreiging dat dergelijke

schade ontstaat en (2) de kosten van alternatieve maatregelen, alsook de (3) administratieve, juridische en handhavingskosten, (4) de kosten van het vergaren van gegevens en andere algemene kosten, en (5) de kosten in verband met monitoring en toezicht. Zoals voor de kostenzijde is het, wat de batenzijde betreft, onmogelijk om nu reeds een raming te maken van de mogelijke opbrengst van dit kostenverhaal. Men mag er evenwel van uitgaan dat het ontwerp van Milieuschadedecreet op termijn de kosten van ambtshalve saneringen zal doen teruglopen.

5.3. Administratieve lasten

Op geen enkele manier zullen door het ontwerp van Milieuschadedecreet administratieve lasten of verplichtingen (zoals b.v. aangifteformulieren) worden opgelegd aan burgers en bedrijven. Het ontwerp van Milieuschadedecreet bevat alleen puur juridisch-technische bepalingen rond het voorkomen en herstellen van milieuschade. De effectieve meting van de administratieve lasten zal slechts bij het opstellen van de uitvoeringsbesluiten mogelijk zijn en zal dan ook uitgevoerd worden.

5.4. Handhaving en sanctionering

Als onderdeel van het Decreet houdende Algemene Bepalingen inzake Milieuschade zal de Titel XV "Milieuschade" gehandhaafd en gesanctioneerd worden door de Titel XVI "Toezicht, handhaving en veiligheidsmaatregelen" van datzelfde decreet.

5.5. Monitoring en evaluatie

Uiterlijk op 30 april 2013 brengen de lidstaten verslag uit aan de Commissie over de bij de toepassing van deze richtlijn opgedane ervaring. Dit nationaal verslag bevat de in Bijlage VI genoemde informatie en gegevens (art. 18, lid 1 Richtlijn Milieuschade). Deze rapportageverplichtingen zullen verder worden uitgewerkt bij uitvoeringsbesluit.

Overeenkomstig Bijlage VI moeten deze verslagen een lijst bevatten van de gevallen van milieuschade en de gevallen van aansprakelijkheid uit hoofde van deze richtlijn. Het bevat in elk geval de volgende informatie en gegevens:

- 1) Type milieuschade, datum waarop die is ontstaan en/of aan het licht is gekomen en datum waarop de procedures overeenkomstig deze richtlijn zijn ingeleid.
- 2) Activiteitenclassificatiecode van de aansprakelijke rechtspersoon/rechtspersonen. (NACE)
- 3) Zijn er procedures van beroep in rechte ingeleid door hetzij aansprakelijke partijen, hetzij gekwalificeerde partijen? (Het soort eisers en het resultaat van deze procedures vermelden).
- 4) Resultaat van het herstelproces.
- 5) Datum van stopzetting van de procedures.

In hun verslagen kunnen de lidstaten andere informatie en gegevens opnemen die zij nuttig achten voor een goede beoordeling van de werking van de toepassing van deze richtlijn, bijvoorbeeld over:

- 1) de kosten van de herstelmaatregelen en preventieve maatregelen als gedefinieerd in deze richtlijn:
 - rechtstreeks betaald door de aansprakelijke partijen, indien deze informatie beschikbaar is;
 - achteraf verhaald op de aansprakelijke partijen;
 - niet verhaald op de aansprakelijke partijen (redenen daarvoor nader toe te lichten).

- 2) de resultaten van de acties ter bevordering en ter uitvoering van de overeenkomstig deze richtlijn gebruikte financiële-zekerheidsinstrumenten;
 - 3) een raming van de extra administratieve kosten die jaarlijks door de overheid moeten worden gedragen voor het opzetten en doen functioneren van de administratieve structuren ten behoeve van de toepassing en handhaving van deze richtlijn.
- aanmerking komen om te worden opgenomen in de bijlagen III, IV en V.

Op basis van dit verslag brengt de Commissie één jaar later aan het Europees Parlement en de Raad verslag⁷ uit en doet zij eventueel voorstellen tot wijziging van de richtlijn (art. 18, lid 2).

6. CONSULATIE

Een ontwerpversie van het voorontwerp van milieuschadedecreet is besproken op de rondetafel milieuschade die op 04 september 2006 op initiatief van Minister Kris PEETERS plaatsvond. Van 16 augustus tot 15 september 2006 was de tekst van het voorontwerp van MilieuSchadeDecreet (MSD) online te consulteren via de website www.milieuschade.be en kon iedereen die zich betrokken voelt zijn opmerkingen en /of commentaar doormailen via het e-mail-adres milieuschade@vlaanderen.be.

De resultaten van de I.R.A.M.-studie werden voorgesteld op een rondetafel die plaatsvond op 9 september 2005. Op 22 november 2004 had een eerste verkennende rondetafel over de uitgangspunten van de omzetting en de aanpak van de impactstudie plaats.

Deze rondetafels waren zich in de eerste plaats tot de diensten van de Vlaamse overheid gericht die mogelijk belast zullen worden met de praktische tenuitvoerlegging van de Richtlijn Milieuschade. Op de twee laatste rondetafels werden ook de leden van de Commissie Leefmilieu van het Vlaams Parlement uitgenodigd.

Ook vertegenwoordigers van de bedrijfswereld werden nauw bij de werkzaamheden betrokken. Dit gold in het bijzonder voor de sectoren die onder het toepassingsgebied vallen (chemie, staal, biotechnologie, enz). Twee andere actoren die een belangrijke rol toebedeeld krijgen onder de richtlijn milieuschade en bijgevolg zeker niet mochten ontbreken waren enerzijds de milieuverenigingen en anderzijds de banken en verzekeraars. De infosessies stonden eveneens open voor afgevaardigden van andere bestuursniveaus, deskundigen, academici, enzovoort. Aan deze rondetafels werd de nodige ruchtbaarheid gegeven.⁸

Na afloop van de rondetafel over het ontwerp van milieuschadedecreet werden er schriftelijke reacties ontvangen van de volgende instanties:

⁷ Op grond van artikel 18, lid 3 omvat het verslag van de Commissie een beoordeling van:
 -de uitsluiting van verontreinigingen die valt onder de internationale overeenkomsten (bijlagen IV en V), met name in het licht van de ervaringen in het kader van relevante internationale fora en overeenkomsten, zoals de IMO en Euratom, alsmede de mate waarin deze instrumenten in werking getreden zijn en/of door de lidstaten uitgevoerd en/of gewijzigd zijn en rekening houdend met alle relevante gevallen van milieuschade als gevolg van dergelijke activiteiten en met de getroffen herstelmaatregelen;
 -de toepassing van de richtlijn op door GGO's veroorzaakte milieuschade, met name in het licht van de ervaringen binnen relevante internationale fora en overeenkomsten, zoals het Verdrag inzake biologische diversiteit en het Protocol van Cartagena inzake bioveiligheid, alsmede de resultaten van eventuele incidenten met door GGO's veroorzaakte milieuschade;
 -de toepassing van de richtlijn ten aanzien van beschermde soorten en natuurlijke habitats;
 -de instrumenten die eventueel in aanmerking komen om te worden opgenomen in de bijlagen III, IV en V.

⁸ De Standaard, 04 september 2006, "Wie het milieu schaadt, betaalt", De Morgen, 04 september 2006, "Bedrijven draaien vanaf 1 april op voor vervuiling".

1. Vlaams Instituut voor Biotechnologie
2. Ministerie voor Openbare Werken
3. UNIZO
4. Assuralia
5. AGORIA
6. COBEREC
7. Universiteit Gent
8. Bond Beter Leefmilieu / Natuurpunt
9. Afdeling Milieuinspectie.

Met het resultaat van deze rondetafelconferenties en de reacties binnengekomen via het internet werd bij de verdere finalisering van het voorliggende ontwerp van milieuschadedecreet maximaal rekening gehouden.

7. OVERIGE INFORMATIE VOOR INSPECTIE VAN FINANCIËN

Zie hierover punt 5.2. van deze nota m.b.t. de budgettaire weerslag.

8. SAMENVATTING

De titel XV "Milieuschade" van het Decreet Algemene Bepalingen inzake Milieubeleid vormt de decretale omzetting van de Richtlijn Milieuschade. Net als deze Europese richtlijn beoogt het ontwerp van Milieuschadedecreet een kader op te zetten voor het voorkomen en herstellen van milieuschade.

Het project I.R.A.M. gaf duidelijk aan dat de formele omzetting best geschiedt door het creëren van een nieuw en coherent wettelijk kader met respect voor het Bodemsaneringdecreet. Reeds verrichte economische effectenbeoordelingen tonen aan dat de implementatie van de Richtlijn Milieuschade tot meer financiële uitgaven zal leiden, maar geen bijkomende maatschappelijke kosten met zich zal meebrengen. De impact op het terrein zal grotendeels afhankelijk van de administratieve capaciteit, de beschikbare financiële middelen en het ten aanzien van exploitanten gevoerde beleid. Het ontwerp van Milieuschadedecreet voert geen bijkomende administratieve lasten in. Na drie openbare raadplegingen met de belanghebbende partijen lijkt voor de gekozen aanpak een breed maatschappelijk draagvlak te bestaan.

9. CONTACTINFORMATIE

Hannes DESCAMPS, Trajectbeheerder Implementatie Richtlijn Milieuschade, Jurist-Beleidsmedewerker, Afdeling Internationaal Milieubeleid, Departement Leefmilieu, Natuur en Energie,
Hannes.Descamps@lne.vlaanderen.be, 02.5537912.

Prof. Dr. Kurt DEKETELAERE, Expert Kabinet Leefmilieu,
Kurt.Deketelaere@vlaanderen.be, 02.5526636.

10. GERAADPLEEGDE LITERATUUR

- "Evaluatie van de economische effecten van het voorstel – de kosten en baten" in Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en het herstellen van milieuschade, COM(2002)17 def. van 23 januari 2002, Pb.C.151 van 25 juni 2002, 7-19.
- "Effectenbeoordelingsformulier. Effect van het voorstel op het bedrijfsleven, met name op het midden- en kleinbedrijf (MKB)" in Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad

betreffende milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en het herstellen van milieuschade, COM(2002)17 def. van 23 januari 2002, Pb.C.151 van 25 juni 2002, 63-72.

- H. BOCKEN, S. DELODDERE, R. SLABBINCK, P. DE SMEDT, "Impactstudie Richtlijn Aansprakelijkheid Milieuschade (I.R.A.M.). Voorbereiding van de omzetting van de EG Richtlijn Milieuschade, Gent, Universiteit Gent, 2005, XIV, 292 p. + bijlagen, beschikbaar via www.milieuschade.be
- Department for Environment, Food & Rural Affairs, Extended Partial Regulatory Impact Assessment on Proposals for a Directive on Environmental Liability, 2002, p. 64, beschikbaar via <http://www.defra.gov.uk/environment/liability/index.htm#5>
- Kenniscel Wetsmatiging, Richtlijn voor de opmaak van een ReguleringImpactAnalyse, 2005, Brussel, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, p. 40. www.vlaanderen.be/wetsmatiging
- Vlaamse overheid, Draaiboek voor de implementatie van Europese regelgeving in Vlaanderen, p. 54.