Wettelijke aansprakelijkheid voor milieugevolgen

Onderzoek naar wijzigingen in het milieuaansprakelijkheidsrecht in de periode 2010-2015

Metro
Faculteit der Rechtsgeleerdheid
Universiteit Maastricht
Postbus 616
6200 MD Maastricht

Lucas Bergkamp
Katinka Brouwer
Kristel De Smedt
Michael Faure

In opdracht van:
Ministerie van Infrastructuur & Milieu
Directie Veiligheid & Risico's

28 juni 2016

Inhoudsopgave

LIJST VAN AFKORTINGEN 7

I. INLEIDING 9

II. DOELEN, AANPAK EN ONDERZOEKSMETHODEN 11

A. Onderzoeksdoelen 11
B. Onderzoeksmethoden 11
C. Actualisering thematische overzichten 11
1. Actualisering thematisch overzicht publiekrecht 11
2. Actualisering thematisch overzicht privaatrecht 12
D. De omvang van de aansprakelijkheid voor milieuschade 13
E. Reikwijdte van het onderzoek 14

III. PUBLIEKRECHTELIJKE ONTWIKKELINGEN 2010-2015 16

A. Inleiding 16
B. Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) 17
1. Inleiding: Het Wabo-vergunningstelsel 17
2. Verbodsbepalingen en vergunningplichten 18
3. Publieke participatie 19
4. Inrichtingen, algemene regels en voorschriften 19
5. Financiële zekerheid 19
6. Handhaving 20
C. Niet-sectorale wijzigingen in Wet milieubeheer (Wm) 21
1. Inleiding 21
2. Verbodsbepalingen en vergunningsplichten 21
3. Zorgplicht 22
4. Financiële zekerheid 22
5. Maatregelen bij een ongewoon voorval 23
6. Maatregelen bij milieuschade of dreiging daarvan 25
a. Wijzigingen en dynamische verwijzing 25
b. Handhaving 27
c. Rapport over implementatie van Richtlijn milieuaansprakelijkheid 28
7. Activiteitenbesluit 28
a. Algemene regels en vergunning 29
b. Zorgplicht 30
c. Financiële zekerheid 31
d. Handhaving 32
D. Wijzigingen in waterwetgeving 32
1. Inleiding 32
2. Ontwikkelingen en implementatie 34
3. Verbodsbepalingen en vergunningen 35
4. Zorgplicht 36
5. Financiële zekerheid 36
6. Handhaving 36

E. Wijzigingen in de afvalwetgeving 37
1. Inleiding 37
2. Verbodsbepalingen 38
3. Zorgplicht 39
4. Financiële zekerheid 39
5. Handhaving 39
F. Wijzigingen in bodemwetgeving 40
1. Inleiding 40
2. Gebiedsgerichte aanpak 40
a. Toepassingsgebied 41
b. Publiekrechtelijke vrijwaring 42
3. Bodembeschermende maatregelen 42
4. Kostenverhaal 43
5. Onderzoeksplicht voor spoedeisende bodemsanering 43
6. Zorgplicht 44
7. Financiële zekerheid 45
8. Handhaving 46
9. 'Humane spoed' locaties 46
10. Bodembeleid en schaliegas 46
11. Bodembescherming en de Omgevingswet 47
G. Wijzigingen in de Mijnbouwwet ter zake van CCS en Offshore Gas en Olie 47
1. CO_2 Afvang en Opslag 47
a. Inleiding 47
b. Zorgplicht 48
c. Financiële zekerheid en kostenverhaal 49
d. Handhaving 50
2. Offshore olie- en gas activiteiten 50
a. Inleiding 50
b. Zorgplicht 50
c. Financiële zekerheid en kostenverhaal 51
d. Omkering bewijslast bij milieuschade door mijnbouwwerken 51
e. Handhaving 52
3. Groninger gasveld 52
4. Ontgrondingenwet 53
H. Wijzigingen in wetgeving betreffende chemische stoffen en GGOs 53
1. REACH-Verordening 53
a. Inleiding 53
b. Onderzoeks- en rapportageverplichtingen 54
c. Zorgplicht 54
d. Risicobeheer (omkering bewijslast) 55
e. Financiële zekerheid en aansprakelijkheid 56
f. Overige plichten en ketenverantwoordelijkheid 56
g. Handhaving 57
2. Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden 57
a. Inleiding 57
b. Wijzigingen van de Wgb 58
c. Verbodsbepalingen 59
d. Zorgplicht 59
e. Handhaving, aansprakelijkheid en civiel kostenverhaal 59

3. Besluit risico's zware ongevallen 60
a. Inleiding 60
b. Besluit externe veiligheid 61
c. Verbodsbepalingen en vergunningplichten 61
d. Zorgplicht 61
e. Handhaving 62
4. Genetisch Gemodificeerde Organismen (GGOs) 63
a. Inleiding 63
b. Zorgplicht 63
c. Handhaving 64
5. Handel in emissierechten 64
a. Inleiding 64
b. Verbodsbepalingen en vergunningsplichten 64
c. Handhaving 65
I. Wijzigingen in het natuurbeschermingsrecht 65
1. De Natuurbeschermingswet 1998 65
a. Inleiding 65
b. Verbodsbepalingen en vergunningsplichten 65
c. Wijzigingen in de Nbw 1998 66
d. Zorgplicht 67
e. Handhaving 67
2. De Flora en Fauna wet 67
a. Inleiding 67
b. Verbodsbepalingen en vergunningsvoorschriften 68
c. Zorgplicht 68
d. Schadevergoeding 69
e. Handhaving 69
3. De Wet Natuurbescherming 70
a. Inleiding 70
b. Verbodsbepalingen en vergunningsplichten 70
c. Zorgplicht 71
d. Handhaving zorgplicht 71
e. Schadevergoeding 71
f. Handhaving 72
g. Faunafonds 72
4. Wet bescherming Antarctica 72
a. Inleiding 72
b. Vergunningsplicht en financiële zekerheid 73
c. Zorgplicht 73
d. Aansprakelijkheid en kostenverhaal 73
e. Handhaving 74
J. Wijzigingen in toezicht en sanctionering (handhaving) 74
1. Wet vergunning, toezicht en handhaving 74
2. Besluit bestuurlijke strafbeschikking 75
K. De Omgevingswet 75
1. Inleiding 76
2. Onderzoeks- en rapportageplichten 76
3. Verbodsbepalingen en vergunningplichten 77
4. Zorgplichten 77

5. Financiële zekerheid 78
6. Ongewone voorvallen en kostenverhaal 78
7. Handhaving 78
L. Onzekere, nieuwe risico's 79
M. Overzicht publiekrechtelijke milieuaansprakelijkheidsregelingen (bijgewerkte versie) 80

IV. PRIVAATRECHTELIJKE ONTWIKKELINGEN IN HET NEDERLANDS MILIEUAANSPRAKELIJKHEIDSRECHT 2010-2015 93

A. Inleiding 93
B. Wijzigingen in civiel milieuaansprakelijkheidsrecht 93
1. Aansprakelijkheid voor kernongevallen 93
2. Aansprakelijkheid ten aanzien van maritieme ongevallen 95
3. Schade veroorzaakt door genetisch gemodificeerde organismen 96
4. Aansprakelijkheid ten aanzien van de opslag van CO_2 99
5. Chemie-Pack en kostenverhaal 101
6. De invloed van het gewijzigde publieke milieurecht en de uitgebreidere zorgplichten op de aansprakelijkheid voor milieuschade 104
7. De invloed van rechterlijke rechtsontwikkeling op de omvang van milieuaansprakelijkheid 106
C. Ketenverantwoordelijkheid en – aansprakelijkheid 110
D. Mogelijkheden en grenzen van milieuaansprakelijkheid 113
E. Overzicht privaatrechtelijke milieuaansprakelijkheidsregelingen (bijgewerkte versie) 116
F. Overzicht privaatrechtelijke regelingen (bijgewerkte versie) 116
1. Onrechtmatige daad (Artikel 6:162 BW) 116
2. Specifieke aansprakelijkheidsregelingen in boek 6 BW 119
3. Specifieke aansprakelijkheidsregelingen in boek 8 BW 120
4. Onrechtmatige hinder (Artikel 5:37 BW) 120
5. Collectieve actie 121
6. Milieuschade binnen contractuele verhoudingen 121
7. Productaansprakelijkheid 122
8. Vergunningsverweer? 123
9. Oorzakelijk verband en bewijs 124

V. ONTWIKKELINGEN IN HET EUROPEES MILIEUAANSPRAKELIJKHEIDSRECHT 129

A. De Richtlijn Milieuaansprakelijkheid: uitvoeringsverslagen en eventuele gevolgen 129
B. Amenderingen van de Richtlijn Milieuaansprakelijkheid 131
1. Richtlijn inzake het beheer van afval van winningsindustrieën 131
2. De CCS Richtlijn 132
3. Richtlijn offshore veiligheid 133
C. Aanbeveling schaliegaswinning 134
D. Conclusies 136

VI. ANALYSE VAN EVENTUELE LEEMTEN IN MILIEUAANSPRAKELIJKHEID 138
A. Omvang publiekrechtelijke bescherming milieu en beperking milieuschade 139
1. Tendensen 139
2. Algemene ontwikkelingen 140
B. Omvang privaatrechtelijke aansprakelijkheid 142
C. Specifieke problemen 143
1. Bewijs en oorzakelijk verband 143
2. Beperkte aansprakelijkheid, insolventie en financiële zekerheid 147
3. Aansprakelijkheid voor de daden van anderen en ketenaansprakelijkheid 150
4. Onzekere risico's 151

VII. CONCLUSIES 155

BIBLIOGRAFIE 159

Lijst van Afkortingen

ABRvS	Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State
AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
ANVS	Autoriteit voor Nucleaire Veiligheid en Stralings-bescherming
AR	Activiteitenregeling milieubeheer
AWZI	Afval Waterzuiveringsinstallatie
Bevi	Besluit externe veiligheidsinrichtingen
bijv.	bijvoorbeeld
BOA	Bijzondere Opsporingsambtenaar
Bor	Besluit omgevingsrecht
Brzo	Besluit risico's zware ongevallen
Bus	Besluit uniforme saneringen
CCS	Carbon Capture and Storage
CLP	Classification, Labelling and Packaging
ECHA	European Chemicals Agency
EEZ	Exclusieve Economische Zone
EG	Europese Gemeenschap(pen)
EU	Europese Unie
EVRM	Europees Verdrag voor de Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden
Ffw	Flora- en faunawet
GGO	Genetisch Gemodificeerde Organismen
gpbv	geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging
GS	Gedeputeerde Staten
IenM	Infrastructuur en Milieu
IPPC	Integrated Pollution Prevention and Control
LATRB	Landelijke Aanpak Toezicht Risicobeheersing Bedrijven
Mbw	Mijnbouwwet
m.e.r.	milieueffectenrapportage
MKBA	Maatschappelijke Kosten-Baten Analyse
Mor	Ministeriële regeling omgevingsrecht
MvT	Memorie van Toelichting
Nbw	Natuurbeschermingswet
NRB	Nederlandse Richtlijn Bodembescherming
OBM	Omgevingsvergunning Beperkte Milieutoets
OM	Openbaar Ministerie
OVV	Onderzoekraad voor de Veiligheid
OW	Omgevingswet
PAS	Programmatische Aanpak Stikstof
PbEU	Publicatieblad Europese Unie
PBl	Publicatieblad
PPP	People Profit Planet
REACH	European Regulation on Registration, Evaluation, Autorisation and Restriction of Chemicals

REVI	Regeling Externe Veiligheid
RDS	Royal Dutch Shell
RIE	Richtlijn Industriële Emissies
Rli	Raad voor de leefomgeving en infrastructuur
SPDC	Shell Petroleum Development Company of Nigeria
Stb.	Staatsblad
Stcrt.	Staatscourant
STRONG	Structuurvisie Grond
t.a.v.	ten aanzien van
VTH	Wet Vergunning, Toezicht en Handhaving
VWEU	Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
WbA	Wet bescherming Antarctica
Wbb	Wet bodembescherming
WBMO	Wet Bestrijding Maritieme Ongevallen
WED	Wet Economische Delicten
Wgb	Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden
WM	Wet Milieubeheer
Wtw	Waterwet
Wvo	Wet verontreiniging oppervlaktewateren

I. Inleiding

Dit onderzoek naar wettelijke aansprakelijkheid voor milieugevolgen is in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Milieu uitgevoerd. Het gaat daarbij om een actualisering van het door Metro van de Universiteit Maastricht opgestelde rapport '*Milieuaansprakelijkheid goed geregeld?*' van december 2009.[1] Dat rapport behelsde een analyse van het geheel aan privaatrechtelijke en publiekrechtelijke milieuaansprakelijkheidsregelingen in het Nederlandse recht. In 2010 heeft de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer een uitgebreide reactie gegeven op de bevindingen van het destijds verrichtte onderzoek.[2] Aanleiding voor het huidige onderzoek is om na te gaan in welke mate sinds de redactie van het vorige rapport in 2009 zich wijzigingen hebben voorgedaan in de reikwijdte van de milieuaansprakelijkheid in Nederland. Echter, dit rapport heeft een meer beperkte opzet dan het rapport van 2009. Het gaat hier met name om een '*quick scan*' van recente ontwikkelingen die van meer dan incidenteel of gering belang zijn voor een goed, actueel beeld van het milieuaansprakelijkheidsrecht.

Het Nederlandse milieurecht maakt deel uit van het grotere geheel van milieubeleid, dat naast recht ook andere sturende elementen omvat. Aangezien de focus in dit onderzoek op het recht is gericht, komen de andere milieubeleidsinstrumenten niet aan de orde. Desalniettemin hebben wij toch getracht om hier en daar de relaties met andere terreinen van milieubeleid aan te duiden. Immers, in het huidige milieubeleid is recht nog steeds een belangrijk instrument, maar, zoals de problematiek van de nieuwe, onzekere risico's aantoont, kan het recht niet steeds een adequaat antwoord bieden op de uitdagingen die voortschrijdende technologie en globalisatie voor beleidsmakers stelt. In de modernisering van het milieubeleid is daarom naast recht een ruime plaats voorzien van allerhande instrumenten, samenwerkingsverbanden en andere programma's. Zoals het Ministerie het onlangs uitdrukte, "de grote milieuopgaven die op ons afkomen en waar we nu nog voor staan, zijn van een andere orde en vragen dan ook om een nieuwe aanpak in het milieubeleid."[3] De rol van het recht moet niet overschat, maar ook niet onderschat worden. Ook bij veel van de nieuwe uitdagingen zal het milieurecht een noodzakelijk en effectief instrument blijven.

In dit rapport zijn thematisch ingedeelde overzichten opgenomen van de onderzochte wettelijke regelingen, onderverdeeld in publiekrechtelijke en privaatrechtelijke voorschriften, die een beeld bieden van de stand van zaken destijds.[4] Zoals in het volgende onderdeel ten aanzien van de methodologie zal worden toegelicht, wordt in dit rapport in beginsel aangesloten bij de methode en structuur die ook voor het 2009 rapport werd gebruikt. Dat betekent dat een onderscheid tussen de publiekrechtelijke en privaatrechtelijke voorschriften wordt gemaakt en dat getracht

---

1 Faure *et al*. 2009.

2 Brief van Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, TK 30 920, nr. 20, vergaderjaar 2009-2010.

3 Ministerie van I&M, Brief Modernisering Milieubeleid, Kamerstuk 28663, nr. 55, 10 maart 2014, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2014/03/10/modernisering-milieu-beleid>.

4 Faure *et al*. 2009, p. 39-42 (publiekrecht) en 113-121 (privaatrecht).

wordt een algemeen beeld te vormen van de reikwijdte van de milieuaansprakelijkheid in Nederland, waarbij ook de aandacht uitgaat naar de vraag of het milieuaansprakelijkheidsrecht op dit ogenblik bepaalde leemten zou vertonen.

In de zes jaar die sinds het uitkomen van het rapport zijn verstreken (01-01-2010 t.e.m. 31-12-2015), is op wetgevingsgebied het nodige veranderd. Voor een deel is dit het gevolg van de implementatie door Nederland van Europese milieuwetgeving, voor een ander deel gaat het om wet- en regelgeving die niet door de EU is vereist. Voorbeelden van nieuwe wetgeving sinds die datum zijn de Waterwet, die uitvoering geeft aan de Europese Kaderrichtlijn water, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (WABO), de Europese 'REACH' wetgeving betreffende chemische stoffen, en de komende Omgevingswet. Daarnaast hebben ook nieuwe vraagstukken de kop opgestoken, zoals de ketenverantwoordelijkheid en -aansprakelijkheid voor milieuschade. Een belangrijke vraag in dit kader is in hoeverre het bestaande milieuaansprakelijkheidsrecht dekkend is en waar eventuele leemten optreden. Juist ten einde die vraag te kunnen beantwoorden wordt niet alleen naar het Nederlands milieuaansprakelijkheidsrecht in strikte zin gekeken, maar gaat de aandacht ook uitgebreid uit (meer bepaald in Hoofdstuk V) naar ontwikkelingen in het Europees milieuaansprakelijkheidsrecht. Deze zijn enerzijds van belang voor het positief recht omdat zij (tenzij het om niet-bindende aanbevelingen gaat) aangeven in welke mate een aanpassing van het Nederlands recht aangewezen is. Maar anderzijds schetsen die ontwikkelingen in het Europees milieuaansprakelijkheidsrecht ook de algemene trends die in het beschermingsniveau in Europa in het algemeen kunnen worden ontwaard. In belangrijke mate zijn die Europese ontwikkelingen dan ook een goede indicator voor mogelijke toekomstige ontwikkelingen, ook in Nederland.

Het onderzoek werd uitgevoerd in de periode 15 maart 2016 – 31 mei 2016. Een voorontwerp van dit rapport is op 18 mei 2016 ingediend..

Dit rapport is als volgt opgebouwd: naast deze inleiding volgt een eerste korte hoofdstuk met een beschrijving van de doelen, de aanpak en de gebruikte onderzoeksmethoden (II). Daarna worden in Hoofdstuk III de publiekrechtelijke ontwikkelingen in de periode 2010-2015 geschetst om vervolgens in te gaan op de privaatrechtelijke ontwikkelingen (IV). Aan het eind van elk van deze hoofdstukken is een tabel geplaatst met een overzicht van de belangrijkste publiekrechtelijke/privaatrechtelijke regelingen met uiteraard een focus op de wijzigingen die zich in de periode 2010-2015 hebben voorgedaan. De ontwikkelingen in het Europees milieuaansprakelijkheidsrecht worden in Hoofdstuk V geschetst en een analyse van eventuele leemten in de milieuaansprakelijkheid volgt in Hoofdstuk VI. Hoofdstuk VII met de conclusies sluit de rapportage af.

II. Doelen, aanpak en onderzoeksmethoden

Het plan van aanpak dat voor dit onderzoek is gebruikt, reflecteert de onderzoeksdoelen zoals geformuleerd door het Ministerie van I&M.

A. Onderzoeksdoelen

Het onderzoek heeft zich gericht op een actualisering van de hiervoor genoemde twee thematisch ingedeelde overzichten van publiek- en privaatrechtelijke regels teneinde een goed beeld te krijgen van het huidige 'milieuaansprakelijkheidslandschap.'

Om dit doel te bereiken hebben wij de hieronder uiteengezette onderzoeksmethoden gehanteerd. De geraadpleegde bronnen zijn daar met naam geïdentificeerd.

B. Onderzoeksmethoden

De gebruikelijke bronnen (wet- en regelgeving, jurisprudentie, secundaire literatuur) zijn geraadpleegd en geanalyseerd. Op basis daarvan is vervolgens de actualisering van de bovengenoemde thematische overzichten doorgevoerd zoals hierna onder [x] uiteengezet. We hebben zo veel mogelijk meerdere bronnen geraadpleegd, zodat de kans dat iets over het hoofd is gezien, is geminimaliseerd.

Enerzijds zijn de overzichten uitgebreid met wet- en regelgeving die sinds 1 januari 2010 in werking is getreden (eventuele regels die binnenkort in werking treden of zich nog in het wet- of regelgevingsproces bevinden zijn afzonderlijk aangegeven). Anderzijds zullen ook wijzigingen in de regels die al voor die datum in voege waren, worden verwerkt.

Daarbij is de aandacht ook uitgegaan naar de Nederlandse transpositie en implementatie van de Europese milieuaansprakelijkheidsrichtlijn. Tevens nemen wij in aanmerking de REFIT-evaluatie van de richtlijn en het Commissierapport dat in april 2016 is verschenen.

C. Actualisering thematische overzichten

Dit rapport is onderverdeeld in 2 delen (actualisering publiekrechtelijke regels en actualisering privaatrechtelijke regels), die hieronder achtereenvolgens aan de orde komen.

1. Actualisering thematisch overzicht publiekrecht

Voor de actualisering van de relevante publieke regelingen zoals samengevat op blz. 39 t.e.m. 42 van het Metro rapport van 2009, hebben wij volgens afspraak de volgende activiteiten ondernomen:

1. Onderzoek en analyse van Nederlandse (i) publieke en private databases, zoals de wetsvoorstellen database[5] en (ii) secundaire bronnen, zoals tijdschriften

[5] Zie <http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen?qry=%2A&fld_tk_categorie=Kamerstukken&fld_tk_subcategorie=Wetsvoorstellen&srt=date%3Adesc%3Adate&Type=Wetsvoorste

(Milieu en Recht, Tijdschrift voor Omgevingsrecht, TGMA, etc.), voor de periode 01-01-2010 tot en met 31-12-2015. Op deze manier zijn zowel de nieuwe regels als wijzigingen van de in 2009 al bestaande regels, geïdentificeerd.

2. Onderzoek en analyse van Europese (i) publieke en private databases, zoals de Eurlex database,[6] de Commissie's jaarlijkse werkprogramma's,[7] en de Commissies activiteiten in het kader van de Milieuaansprakelijkheidsrichtlijn,[8] en (ii) secundaire bronnen, zoals tijdschriften (European Energy and Environmental Law Journal, etc.), voor de periode 01-01-2010 tot en met 31-12-2015. Op deze manier zijn we nagaan of we iets gemist hadden in het onderzoek onder 1 en of er nog nieuwe Europese regels en initiatieven zijn aangenomen, die nog niet in Nederland zijn omgezet.

2. Actualisering thematisch overzicht privaatrecht

Voor de actualisering van de relevante privaatrechtelijke regelingen zoals samengevat op blz. 113 t.e.m. 121 van het Metro rapport van 2009, hebben wij de volgende activiteiten ondernemen:

1. Onderzoek en analyse van Nederlandse publieke en private databases, zoals de wetsvoorstellen database[9] en secundaire bronnen, zoals tijdschriften (Milieu & Recht, TGMA, etc.), voor de periode 01-01-2010 tot en met 31-12-2015. Op deze manier zijn zowel de nieuwe regels als wijzigingen van de in 2009 reeds bestaande regels geïdentificeerd.

2. Onderzoek en analyse van Europese (i) publieke en private databases, zoals de Eurlex database[10] en de Commissie's jaarlijkse werkprogramma's,[11] en (ii) secundaire bronnen, zoals tijdschriften (European Energy and Environmental Law Journal, etc.), voor de periode 01-01-2010 tot en met 31-12-2015. Op deze manier zijn we nagegaan of we iets gemist hadden in het onderzoek onder 3 en zijn tevens nieuwe Europese regels geïdentificeerd die nog niet in Nederland zijn omgezet.

---

llen&fld_prl_status=Afgedaan&fld_tk_subsubcategorie=Wetsvoorstellen+regering&dpp=15&clusterName=Wetsvoorstellen+regering>.

6 Zie <http://eur-lex.europa.eu/homepage.html>.

7 Zie <http://ec.europa.eu/atwork/key-documents/index_en.htm>.

8 Zie <http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/>.

9 Zie <http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen?qry=%2A&fld_tk_categorie=Kamerstukken&fld_tk_subcategorie=Wetsvoorstellen&srt=date%3Adesc%3Adate&Type=Wetsvoorstellen&fld_prl_status=Afgedaan&fld_tk_subsubcategorie=Wetsvoorstellen+regering&dpp=15&clusterName=Wetsvoorstellen+regering>.

10 Zie <http://eur-lex.europa.eu/homepage.html>.

11 Zie <http://ec.europa.eu/atwork/key-documents/index_en.htm>.

D. De omvang van de aansprakelijkheid voor milieuschade

Aansprakelijkheid schept de mogelijkheid om schade te kunnen verhalen op de aansprakelijke persoon. Niet alle schade kan worden verhaald via aansprakelijkheid; zo valt schade die niet in oorzakelijk verband staat met de aansprakelijke persoon (of diens gedraging of omissie). Of de schade in volle omvang op die persoon verhaald kan worden hangt ook af van andere juridische en feitelijke factoren, zoals de voorwaarden voor aansprakelijkheid, eventuele uitsluitingsgronden (of verweer tegen aansprakelijkheid). Daarnaast betekent aansprakelijkheid niet dat de aansprakelijke persoon de middelen heeft om alle schade te kunnen vergoeden.

Onder meer de volgende, deels gerelateerde juridische en feitelijke factoren bepalen gezamenlijk de omvang van de aansprakelijkheid voor milieuschade:

- De mate waarin publiekrechtelijke regels het veroorzaken van milieuschade aan banden leggen;
- De mate waarin schending van dergelijke regels tot aansprakelijkheid voor milieuschade leidt;
- De mate waarin privaatrechtelijke regels aansprakelijkheid voor milieuschade scheppen;
- De maatstaf die geldt voor het intreden vaan aansprakelijkheid, met name of schuld vereist is, en hoe een en ander wordt getoetst;
- De mate waarin aansprakelijke personen uitzonderingen of verweren (waaronder met name het vergunningsverweer, d.w.z. dat het voldoen aan publiekrechtelijke regels aansprakelijkheid voor de daaruit mogelijk voortvloeiende schade uitsluit) kunnen inroepen die hun aansprakelijkheid beperken of zelfs geheel uitsluiten;
- De mate waarin potentieel aansprakelijke personen aan aansprakelijkheid kunnen ontsnappen door gebruik te maken van de figuur van beperkte aansprakelijkheid;
- Of een persoon aansprakelijk kan worden gesteld voor de daden van derden die milieuschade hebben veroorzaakt;
- De eisen die ten aanzien van oorzakelijk verband gesteld worden;
- De invloed van procedurele regelingen, zoals collectieve actie, en bewijsrechtelijke regels die invloed uitoefenen op de drempels om tot actie over te gaan en tot aansprakelijkheid te concluderen;
- De mate waarin het insolventierisico is afgedekt door financiële zekerheid, verplichte verzekering en soortgelijke regelingen;
- De mate waarin milieuschade door een collectieve voorziening wordt gedekt, waarbij aansprakelijkheid is uitgesloten (dit is echter niet noodzakelijkerwijs het geval).

In de analyse die is verricht in het kader van dit onderzoek is de aandacht met name uitgegaan naar de bovengenoemde factoren. Merk op dat veel van de factoren niet alleen een juridische dimensie, maar ook een feitelijke dimensie hebben. Aangezien het onderzoek uitsluitend op de juridische dimensies is gericht, hebben wij ons geen goed beeld kunnen vormen van de feitelijke, praktische dimensies, met name van de feitelijke handhaving van het milieurecht in de praktijk. Dat neemt niet weg dat de juridische grondslagen een essentiële basis vormen voor een effectieve handhaving. Consequentie daarvan is dat bijvoorbeeld geen gedetailleerd jurisprudentieonderzoek heeft plaatsgevonden, waaruit naar voren zou kunnen komen op welke wijze de bestaande milieuaansprakelijkheidsregelingen in de praktijk worden toegepast. Echter, bepaalde belangrijke jurisprudentie, die duidend is voor wijzigingen in de reikwijdte van het milieuaansprakelijkheidsrecht, zowel van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State als andere veel besproken uitspraken zullen wel de nodige aandacht krijgen.[12]

E. Reikwijdte van het onderzoek

In dat licht is het wellicht ook nuttig kort in te gaan op de reikwijdte van dit onderzoek. Het onderhavige rapport dient in samenhang te worden gezien met het rapport van 2009 *Milieuaansprakelijkheid goed geregeld?,* maar dient ook duidelijk van dat rapport gescheiden te worden.

In het rapport van 2009 is op basis van de algemeen erkende kwaliteitseisen voor wetgeving een toetsingskader ontwikkeld om de effectiviteit van het geheel aan publiek- en privaatrechtelijke milieuaansprakelijkheidsregels te beoordelen. Daartoe werden de volgende tien vragen gehanteerd:

1. Algemene of bijzondere reikwijdte?
2. Kan of moet preventieve actie ter voorkoming van milieuschade worden afgedwongen door de overheid?
3. Kan of moet herstel of feitelijke compensatie van milieuschade, inclusief betaling van kosten, worden afgedwongen door de overheid?
4. Is herstel verplicht?
5. Is vergunningsverweer en/of kennisverweer aan de orde?
6. Hoofdelijke of gezamenlijke aansprakelijkheid in geval van meerdere daders?
7. Is er een voorziening voor insolventie?
8. Kan preventieve actie of herstel worden afgedwongen door derde-belanghebbenden?

[12] Dat geldt meer bepaald voor de procedures die tegen Shell werden gevoerd en voor de veelbesproken Urgenda-uitspraak. Hoewel deze processen (nog) geen uitspraken van hogere rechters hebben opgeleverd, zijn ze toch van groot belang om enkele tendensen in het Nederlands milieuaansprakelijkheidsrecht te identificeren.

9. Is er naar verwachting een voldoende prikkel (ex ante) voor voorkomen milieuschade?

10. Algemeen oordeel: is er in principe een voldoende effectief instrument?[13]

Op grond van dit toetsingskader werd geconcludeerd dat het destijds vigerende stelsel van milieuaansprakelijkheidsregels als adequaat kon worden beschouwd, hoewel dat stelsel gelet op de criteria 'eenvoudig, eenduidig en sluitend' toch verder verbeterd zou kunnen worden. Daartoe werden enige aanbevelingen geformuleerd, die door de regering ter harte zijn genomen.[14]

Het onderhavige onderzoek heeft een meer beperkt doel dan het onderzoek in 2009 en richt zich met name op het actualiseren van de inventarisatie van de publiek- en privaatrechtelijke milieuaansprakelijkheidsregels. Het voor dit rapport verrichtte onderzoek biedt daarom geen voldoende basis om tot een nieuwe reeks van aanbevelingen te komen. Daarom beperken wij ons tot een samenvatting van de belangrijkste conclusies, waarbij we slechts enkele voorzichtige suggesties doen die het Ministerie van I&M zou kunnen meenemen bij het ontwikkelen van beleid op dit vlak.

13 Faure *et al*. 2009, p. 33.

14 Brief van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, TK 30 920, nr. 2.

III. Publiekrechtelijke ontwikkelingen 2010-2015

A. Inleiding

In dit deel wordt een korte beschrijving gegeven van de belangrijkste wijzigingen in het Nederlands publiek en administratief recht dat direct betrekking heeft op het milieu. Uit de veelheid aan nieuwe regelingen in de periode 2010-2015 is een keuze gemaakt op basis van het eerste rapport van 2009. In dat rapport zijn immers die wetten besproken die van aanzienlijk belang zijn voor een goed beeld van het milieuaansprakelijkheids-recht. Dat betekent dat niet alles is behandeld; dan zou men door de bomen het bos niet meer zien.

Bij de inventarisatie en analyse van de wijzigingen is gekeken zowel naar wijzigingen in de regelingen die in het rapport van 2009 werden besproken, alsook naar nieuwe wetten en regels die van aanzienlijk belang zijn voor milieuaansprakelijkheid in Nederland. De aandacht is specifiek gericht op die elementen van de desbetreffende regelingen die milieuaansprakelijkheid kunnen genereren of de omvang ervan mede bepalen. Om een zekere uniformiteit te bewerkstelligen wordt bij de bespreking het volgende algemene schema gehanteerd:

- *Inleiding*: Een korte beschrijving van het doel en de relevante hoofbestanddelen van de regeling.
- *Onderzoeks- en rapportageplichten*: Dergelijke plichten genereren informatie op basis waarvan door overheden of private partijen actie kan worden ondernomen.
- *Verbodsbepalingen en vergunningplichten*: Hier gaat het om bepalingen die activiteiten verbieden en/of aan een vergunning onderwerpen.
- *Zorgplichten*: Dit zijn bepalingen die personen verplichten om zorg in acht te nemen ten aanzien van het milieu of bepaalde milieubestanddelen.
- *Financiële zekerheid*: Dergelijke bepaling eisen in het algemeen dat de uitbater van een gereguleerde activiteit een bepaalde mate van financiële zekerheid stelt voordat hij met de activiteit aanvangt.
- *Overige plichten en bepalingen*: Hier komen andere belangrijke plichten en bepalingen aan de orde, zoals de overige regels die ertoe kunnen leiden dat de 'vervuiler betaalt' of juist 'niet betaalt.'
- *Handhaving*: Bij handhaving gaat het om de regeling van het toezicht op activiteiten en de sanctionering van overtreding.

Dit schema is niet als een keurslijf gehanteerd. Daar waar een andere indeling nuttiger leek, is afgeweken. Waar een hoofding niet van toepassing is op een bepaalde wet of regeling, is deze weggelaten.

B. Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)

1. Inleiding: Het Wabo-vergunningstelsel

De Wabo[15] regelt een geïntegreerd vergunningstelsel met betrekking tot activiteiten die van invloed zijn op de fysieke leefomgeving en de handhaving van regelingen die van invloed zijn op de fysieke leefomgeving.[16] Daartoe zijn een groot aantal vergunningen, toestemmingen (waaronder die van hoofdstuk 8 Wm), ontheffingen en meldingen in de Wabo per 1 oktober 2010 tot één omgevingsvergunning samengebracht;[17] een uitzondering is de watervergunning voor de directe lozing (de indirecte lozing valt wel onder de Wabo[18]). Met deze grote wetgevingsoperatie wilde de overheid de dienstverlening aan burgers en bedrijfsleven op het terrein van bouwen, wonen, monumenten, ruimte, natuur en milieu vergemakkelijken. Er staat hen één loket, één (digitaal) aanvraagformulier, één bevoegd gezag, één uniforme en in het algemeen ook kortere procedure, één procedure voor bezwaar en beroep en één handhavend bestuursorgaan ter beschikking.[19] Een voorgenomen activiteit wordt zo ook juridisch als een geheel gezien,[20] in onlosmakelijke samenhang. Of een integrale belangenafweging ook een integraal toetsingskader vereist dat niet alleen milieubescherming, maar ook ruimtelijke ordening, natuurbescherming en monumentenzorg omvat, is een punt van discussie.[21]

Verschillende onderwerpen in de Wabo zijn bij AMvB of ministeriële regeling verder uitgewerkt, zoals aanduiding van het bevoegd gezag[22] en uniforme vaststelling van indieningsvereisten. Belangrijk zijn het Besluit omgevingsrecht (Bor) en, in mindere mate, de ministeriële regeling omgevingsrecht (Mor). Het Bor omvat onder meer aanvullende lijsten van vergunningsplichtige activiteiten, een afwijkende aanwijzing van het bevoegd gezag, de wijze waarop de aanvraag voor een omgevingsvergunning moet worden ingediend, voorschriften die aan de omgevingsvergunning kunnen

---

15 Zie ook Faure *et al*. 2009, p. 49 *et seq*.

16 Staatsblad 2008, 496. In december 2012 is een evaluatie van de Wabo gepubliceerd. Borgers *et al*. 2012.

17 Daartoe behoren ook alle provinciale en gemeentelijke vergunningen. Zie Artikel 2.2(1), Wabo.

18 Zie over de verhouding tussen de vergunningen krachtens de Waterwet en de Wabo, Ozinga & Wensink 2011, p. 2-9.

19 Kamerstukken II, 2006-2007, 30 844, nr. 3. Daarop bestaan uitzonderingen.

20 Michiels 2013, p. 285-289.

21 Arentz wijst erop dat de ruimtelijke besluitvorming vaak de bottleneck vormt in het besluitvormingsproces. Arentz 2013, p. 473; Tolsma 2010, p. 146-150. Deze auteur was bezorgd over de mogelijke juridische gevolgen hiervan: "minder rechterlijke controle, willekeurige belangenafweging door het bestuur en minder rechtszekerheid voor de burger." Tolsma 2010, p. 150. Zie ook Backes *et al*. 2012; Biezeveld & Stoove 2011, p. 11-33.

22 Artikel 2.4 stelt dat burgemeester en wethouders van de gemeente waar het betrokken project in hoofdzaak zal worden uitgevoerd, beslissen op de aanvraag om een omgevingsvergunning behoudens voor zover bij AMvB is bepaald dat in daarbij bepaalde gevallen gedeputeerde staten dan wel de minister het bevoegd gezag zullen zijn.

worden verbonden en de behandeling van de aanvraag.[23] De Mor bevat met name de indieningsvereisten voor de aanvraag van de omgevingsvergunning.

Het traject dat met de Wabo is ingezet wordt vervolgd met de nieuwe Omgevingswet, die ambitieus voortbouwt op de Wabo. De Omgevingswet wordt behandeld in deel III K. Wat betreft de rechtsbescherming onder de Wabo is gebleken dat de meeste vaste jurisprudentielijnen uit het Wm tijdperk worden voortgezet.[24]

2. Verbodsbepalingen en vergunningplichten

Op grond van Artikel 2.1 en 2.2 Wabo is het verboden om een project uit te voeren zonder omgevingsvergunning, tenzij bij AMvB voor bepaalde categorieën van projecten anders is bepaald. Projecten die plaatsgebonden activiteiten behelzen met invloed op de fysieke leefomgeving zijn, behoudens uitzonderingen, vergunningsplichtig. Het begrip project omvat inrichtingen (en veranderingen daaraan) en mijnbouwwerken.[25] De uitzonderingen zijn echter zeer breed. De individuele vergunningsplicht is in toenemende mate vervangen door algemene regels;[26] per 1 januari 2010[27] viel volgens een auteur al 92% van de inrichtingen onder algemene regels.[28]

Vergunningen zijn verbonden aan voorschriften. Bij de toetsing aan milieuaspecten speelt de mogelijkheid om voorschriften aan de vergunning te verbinden een belangrijke rol. De open norm "bescherming van het milieu" vereist veelal op maat gesneden voorschriften, mede gezien het feit dat de meest voorkomende inrichtingen onder algemene regels vallen. Onder voorschriften worden ook beperkingen verstaan.[29]

In de Wabo zijn twee besluitvormingsprocedures voor het verlenen van een vergunning opgenomen.

- Een reguliere procedure voor de meer eenvoudige aanvragen, waarbij geen milieutoets en/of flora- en faunatoets is vereist. In deze procedure geldt een 'fatale' termijn, dit betekent dat een omgevingsvergunning van rechtswege wordt verleend als het bevoegd gezag niet binnen acht weken beslist. Deze procedure mag maximaal met zes weken worden verlengd (dus totaal maximaal 14 weken).

- Voor meer ingewikkelde projecten geldt de uitgebreide procedure, waarin het bevoegd gezag binnen zes maanden een beslissing neemt. De mogelijkheid bestaat om deze termijn met zes weken te verlengen. Vooral de te beoordelen milieuaspecten vergen vaak een langere behandelingsduur. Bij de uitgebreide procedure is er geen 'fatale' termijn.[30]

---

23 Artikelen 2.1, 4.1 en 5.2.1 Bor.

24 Verhoeven 2014, p. 81-88.

25 Artikel 2.1(e) Wabo.

26 Dit is met name gebeurd via een wijziging van de Wm en de invoering van het Activiteitenbesluit in 2008. Zie Stb. 2006, 606 en Stb. 2007, 415.

27 Op deze datum trad een wijziging van het Activiteitenbesluit in werking. Stb. 2009, 479.

28 Duijkersloot *et al*. 2011, p. 576-585.

29 Artikel 2.2a Bor.

30 Paragraaf 3.3 Wabo.

Op verzoek van de aanvrager kan een vergunning gefaseerd worden verleend.[31]

3. Publieke participatie

Nadat het bevoegd gezag een beslissing heeft genomen om al dan niet een omgevingsvergunning te verlenen, moeten belanghebbenden – met het oog op hun bezwaar- en beroepsmogelijkheid – in één keer al hun bezwaren tegen deze beslissing naar voren brengen.

In bij AMvB aangewezen categorieën van gevallen wordt een vergunning pas verleend als een deskundig bestuursorgaan een verklaring van geen bedenkingen heeft afgegeven (Artikel 2.27 Wabo).

4. Inrichtingen, algemene regels en voorschriften

De Wabo sluit aan bij de Wm voor het begrip inrichting. Artikel 1.1 lid 3 Wabo verwijst voor de definitie van het begrip inrichting naar Artikel 1.1 lid 4 Wm: "elke door de mens bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was, ondernomen bedrijvigheid die binnen een zekere begrenzing pleegt te worden verricht." De activiteit moet daarnaast ook onder een categorieomschrijving van bijlage I, onderdeel B en C, Bor vallen.

De milieuvergunningplicht is ook van toepassing op installaties die vallen onder de 'geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging' regelgeving[32] ("gbpv-installaties) en andere inrichtingen aangewezen in de bijlage bij het Activiteitenbesluit milieubeheer ('Actviteitenbesluit'). Zoals hierboven gesignaleerd, is het aantal categorieën van inrichtingen dat het Activiteitenbesluit vergunningsplichtig maakt, afgenomen door de tendens op grond van Artikel 8.40 Wm bij AMvB algemene regels te stellen in plaats van de individuele vergunningsplicht. Sinds 1 januari 2008 zijn de meeste van deze AMvB's in het Activiteitenbesluit opgenomen.

Aan een omgevingsvergunning voor een inrichting of mijnbouwwerk kan een zorgplicht worden verbonden met betrekking tot onderwerpen waarvoor geen andere vergunningsvoorschriften gelden.[33] Op het moment dat een milieuvergunning is verleend, bepaalt die vergunning in beginsel ook de omvang van de algemene zorgplicht ex Artikel 1.1a Wm. Dat geldt ook wanneer de vergunde activiteiten naar actueel inzicht nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben en levert geen schending op van Artikel 1.1 a Wm.[34]

5. Financiële zekerheid

In Artikel 4.1 Wabo is bepaald dat bij AMvB het in bepaalde gevallen mogelijk is een financiële zekerheid te laten stellen voor het nakomen van krachtens de

---

31 Artikel 2.5 Wabo.

32 Deze regelgeving is gebaseerd op de Europese IPPC richtlijn.

33 Artikel 5.7 lid 2, onderdeel i, Bor.

34 Uylenburg. Zij geven ook referenties naar relevante jurisprudentie.

omgevingsvergunning gestelde voorschriften of ter dekking van aansprakelijkheid voor schade die voortvloeit uit de activiteit.

Van deze mogelijkheid is nog geen gebruik gemaakt; het was initieel de bedoeling om het Besluit financiële zekerheid onder de Wm te laten voortduren onder de Wabo, maar dat besluit is inmiddels ingetrokken om de regeldruk voor bedrijven te verminderen.[35] Het onderwerp financiële zekerheid wordt verder besproken in deel VI C 2 van dit rapport.

6. Handhaving

Het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning is tevens belast met de bestuursrechtelijke handhaving van de vergunning.[36] Het moet daarbij zorg dragen voor de verzameling van gegevens om invulling te geven aan de bestuursrechtelijke handhaving. Tevens dient dit gezag klachten te behandelen die betrekking hebben op de vergunning en het desbetreffende project.

De handhavingstaak heeft betrekking op alle activiteiten die zijn opgesomd in Artikel 2.1 Wabo, zoals bouw, gebruik, oprichten, maar ook zaken zoals indirect lozen, en op de activiteiten genoemd in Artikel 2.2, eerste lid, zoals kappen en slopen. Daarnaast is deze handhavingstaak van toepassing op hetgeen is bepaald in de wetten opgesomd in Artikel 5.1 of in regelgeving die in AMvBs is neergelegd.[37]

Het toezicht op de naleving van de Wabo wordt uitgevoerd door de ambtenaren die zijn aangesteld door de minister van IenM.[38] Het bevoegd gezag kan bij overtreden van de vergunning de last onder bestuursdwang[39] toepassen en de dwangsom.[40] Ook kan de vergunning worden ingetrokken.[41] Naast de bestuursrechtelijke handhaving kent de Wabo voor een aantal overtredingen ook strafrechtelijke handhaving via de Wet op de economische delicten (WED),[42] die door bevoegde opsporingsambtenaren (BOA's) worden uitgevoerd.

---

35 Besluit intrekking financiële zekerheid milieubeheer en herstel enkele gebreken in enkele besluiten op de beleidsterreinen van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Stb. 2009, 406. Zie voor een kritische analyse van deze intrekking Faure & Peeters 2010, p. 136-145.

36 Artikel 5.2, Wabo.

37 Hoofdstuk 5 van de Wabo is geheel of gedeeltelijk van toepassing verklaard op de handhaving. Dit heeft tot gevolg dat er slechts één regeling geldt voor de bestuursrechtelijke handhaving van het omgevingsvergunningstelsel en de andere toepasselijke wetten. Bijvoorbeeld, in de Flora- en faunawet zijn de handhavingsbepalingen van Artikelen 5.3 tot en met 5.25 Wabo van toepassing verklaard op projecten waarvoor een omgevingsvergunning is vereist en die vallen onder deze wet. Ffw, Artikelen 75b en 113a lid 2.

38 Artikel 5.10 Wabo.

39 Artikel 5.14 Wabo.

40 Artikel 5.32 Awb.

41 Artikel 5.19 Wabo.

42 Daartoe is de Wet Economische Delicten (WED) bij Artikel 5.4 van de Invoeringswet Wabo gewijzigd.

Voor een aantal bevoegdheden wordt afgeweken van de regelgeving in de Wabo en blijven afzonderlijke bepalingen van kracht. De belangrijkste daarvan is Artikel 18.2b Wabo, dat handhaving door de minister voorschrijft waar het gaat om titels 9.2 (stoffen, mengsels en GGO's), titel 9.3 (REACH), titel 9.4 (EU Richtlijn ecologisch ontwerp energie-gerelateerde producten) en titel 9.5 (overige bepalingen met betrekking tot stoffen, preparaten en producten). Ingevolge Artikel 17.19 Wabo zijn uitgezonderd maatregelen bij onduldbaar gevaar. Ook voor de emissiehandel wordt afgeweken. De Nederlandse emissieautoriteit blijft belast met de zorg voor de bestuursrechtelijke handhaving van de handel in emissierechten.[43]

C. Niet-sectorale wijzigingen in Wet milieubeheer (Wm)

1. Inleiding

De Wet milieubeheer (Wm), in werking getreden in 1993, is een kaderwet waarin algemene principes zijn geregeld op het gebied van het milieu, met onder meer bevoegdheden en verplichtingen voor bestuursorganen, definities van belangrijke milieubegrippen en bepalingen over onder andere milieukwaliteitseisen, beleidsplannen, emissierechten, milieubelastende stoffen en producten, alsmede adviesorganen. Ook bevat de wet regels voor financiële instrumenten, zoals heffingen, bijdragen en schadevergoedingen Verder is in deze wet ook de milieueffectrapportage (mer) geregeld. Meer specifieke regels zijn neergelegd in AMvB's en ministeriële regelingen, in totaal meer dan 200.[44] Sinds 1 januari 2010 is de Wm 11 keer gewijzigd.[45]

2. Verbodsbepalingen en vergunningsplichten

Zoals besproken bij de Wabo hierboven, is de vergunningverlening krachtens de Wm (zie onder meer hoofdstuk 8 Wm) per 1 oktober 2010 bij de integrale omgevingsvergunning ondergebracht.

Omdat ten gevolge van de trend naar algemene regels in plaats van vergunningen[46] de toepasselijke regels niet of in mindere mate zijn afgestemd op de specifieke kenmerken van de omgeving van een inrichting, is in de Wm de mogelijkheid gecreëerd voor het stellen van 'maatwerkvoorschriften' voor een individuele inrichting die een aanvulling geven op of afwijken van de algemene voorschriften.[47] Daarnaast kunnen aan een omgevingsvergunning voorschriften voor een inrichting worden verbonden die afwijken van de algemene regels, indien dat bij of krachtens AMvB is bepaald.[48]

---

43 Artikel 18.2f Wm juncto Hoofdstuk 16 Wm.

44 <http://wetten.overheid.nl/BWBR0003245/2016-04-14/0/informatie>.

45 <http://wetten.overheid.nl/BWBR0003245/2016-04-14/0/informatie#Wijzigingen>.

46 Artikel 8.40 Wm.

47 Artikel 8.42 Wm. Deze algemene voorschriften zijn opgenomen in het Activiteitenbesluit (zie hierna).

48 Artikel 8.42a Wm.

3. Zorgplicht

In Artikel 1.1a Wm is een algemene zorgplicht opgenomen. Een ieder dient voldoende zorg voor het milieu in acht nemen en moet voorkomen dat door zijn handelen nadelige gevolgen voor het milieu optreden.[49] De kennis die een persoon heeft of behoort te hebben bepaalt de reikwijdte van de zorgplicht in een concrete situatie. De bepaling dient als vangnet, zodat ook kan worden opgetreden tegen milieuvervuiling als daar geen specifieke op toegesneden wettelijke of op de wet gebaseerde bepaling voor is. Zo wordt dit artikel gebruikt als grondslag om bestuursdwang toe te passen als bij brand asbest vrijkomt.[50]

De vraag is echter of die algemene zorgplicht ook op een inrichting blijft rusten voor zover die inrichting onderworpen is aan specifieke vergunningsvoorschriften. In een zaak betreffende accidentele emissies van nafta heeft de bestuursrechter daarover gezegd dat, net als onder het oude regime, ook in het Wabo-Wm tijdperk de algemene zorgplicht geen aanvullende werking heeft.[51] Dat wil zeggen dat de reikwijdte van de zorgplicht wordt bepaald door de voorschriften en beperkingen die zijn opgenomen in de vergunning. Ook als in het verleden vergunde activiteiten naar huidig inzicht nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben en dus de vergunning niet toereikend is voor de bescherming van het milieu, dan wordt geen schending van de zorgplicht aangenomen. Volgens de Afdeling is er geen aanleiding om daar onder de Wabo anders over te denken. Dit betekent dat voor zover de vergunning niet toereikend is om het milieu te beschermen, de vergunning dient te worden gewijzigd of ingetrokken.[52]

4. Financiële zekerheid

Op grond van Artikel 8:40, derde lid, Wm bij AMvB financiële zekerheid verplicht gesteld worden, met dien verstande dat dit slechts kan worden voorgeschreven in de vorm van een verzekering tegen aansprakelijkheid voor schade voortvloeiende uit de nadelige gevolgen voor het milieu die de inrichting veroorzaakt.

Het ingetrokken Besluit financiële zekerheid is (nog) niet vervangen door nieuwe regelgeving.

---

49 Artikel 1.1a(2) bepaalt dat de die zorg in ieder geval inhoudt "dat een ieder die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat door zijn handelen of nalaten nadelige gevolgen voor het milieu kunnen worden veroorzaakt, verplicht is dergelijk handelen achterwege te laten voor zover zulks in redelijkheid kan worden gevergd, dan wel alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevergd teneinde die gevolgen te voorkomen of, voor zover die gevolgen niet kunnen worden voorkomen, deze zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken." Deze zorgplicht laat de civielrechtelijke aansprakelijkheid ongemoeid.

50 ECLI:NL:RvS:2013:BY 1700; JM 2013/1, m. nt. C.N.J. Kortmann & F. Onrust.

51 Vz. ABRvS 25 november 2015, nr. 201507562/1/A4 (Amsterdam/omgevingsvergunning) (ECLI:NL:RVS:2015:3710).

52 Overwogen werd nog dat in specifieke gevallen het bevoegd gezag zelf ex Artikel 6.2 Wabo kan bepalen dat diens besluit direct in werking treedt en tevens handhavend optreden. De Wabo biedt zo volgens de Afdeling voldoende mogelijkheden om nadelige gevolgen voor het milieu te voorkomen; de algemene zorgplicht is geen vangnetbepaling.

5. Maatregelen bij een ongewoon voorval

In titel 17 Wm zijn regels opgenomen over ongewone voorvallen en de maatregelen die dan verplicht zijn. Deze regelgeving was reeds van kracht voor 2010 en daarom wordt hier verwezen naar de bespreking in het rapport van 2009.[53] Hier beperken wij ons tot de belangrijkste wijzigingen.

De kern van deze regeling is Artikel 17.1 Wm, dat in 2013 werd gewijzigd. Dit artikel bepaalt nu dat indien zich in een inrichting een ongewoon voorval voordoet dat nadelig is of kan zijn voor het milieu, van de inrichtinghouder kan worden geëist "onmiddellijk de maatregelen te treffen die redelijkerwijs van hem kunnen worden verlangd om *herhaling of* de gevolgen van dat voorval te voorkomen of als die gevolgen niet kunnen worden voorkomen deze zo veel mogelijk te beperken en ongedaan te maken."[54] De woorden '*herhaling of*' zijn toegevoegd ter implementatie van Artikel 7, onderdeel b, Europese Richtlijn industriële emissies.[55] De bedoeling van deze wijziging is om toekomstige voorvallen te voorkomen.[56] Tevens werd een tweede lid toegevoegd dat de inrichtinghouder verplicht de inrichting geheel of gedeeltelijk stil te leggen, indien "door het voorval direct gevaar voor de menselijke gezondheid ontstaat of dreigt te ontstaan of onmiddellijke en aanmerkelijke gevolgen voor het milieu ontstaan of dreigen te ontstaan en zolang niet kan worden gewaarborgd dat door de getroffen maatregelen (…) wordt voldaan aan de voorschriften verbonden aan een omgevingsvergunning voor de inrichting of aan de (…) voor de inrichting geldende regels." Deze toevoeging maakt duidelijk dat de inrichting niet mag worden voortgezet indien naleving van alle regels niet is gegarandeerd. Als de inrichtinghouder bij een ongewoon voorval geen maatregelen neemt, kan het bevoegd gezag overgaan tot handhaving, bijvoorbeeld door het toepassen van bestuursdwang. De kosten moet het bevoegd gezag in principe verhalen op de dader.

De inrichtinghouder is voorts verplicht om een ongewoon voorval zo spoedig mogelijk bij het bevoegd gezag te melden.[57] Het desbetreffende artikel heeft in 2011 een belangrijke wijziging ondergaan.[58] Voordien, zoals besproken in het rapport van 2009,[59]

---

53 Faure *et al*. 2009, p. 63.

54 Zoals besproken in het rapport "Milieuaansprakelijkheid goed geregeld" eist Artikel 17.1 geen verwijtbaarheid. Ongeacht of de inrichtinghouder het ongewone voorval met (mogelijk) nadelige milieugevolgen veroorzaakt heeft, moet hij handelen volgens Artikel 17.1. Dit terwijl de inrichtinghouder op grond van Artikel 17.16 Wm niet verplicht is om de kosten van preventieve of herstelmaatregelen te dragen, indien hij kan aantonen dat de (dreigende) schade door een derde veroorzaakt is, hoewel er passende veiligheidsmaatregelen waren getroffen (zie verder hierna).

55 Wet van 11 april 2013 tot wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, de Wet milieubeheer en enkele andere wetten ten behoeve van de implementatie van richtlijn nr. 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging; herschikking; Pb EU L 334), Staatsblad 2013, 159.

56 Kamerstukken II, 2011-2012, 33 197, nr. 3, p. 16.

57 Artikel 17.2 Wm.

58 Wet van 29 september 2011 tot wijziging van hoofdstuk 17 van de Wet milieubeheer, houdende aanpassing van de regeling voor het melden van ongewone voorvallen, Stb. 2011, 452. Zie ook Wet

werd het begrip 'ongewoon voorval,' mede door de rechtspraak,[60] zeer breed uitgelegd, waardoor ook kleine incidenten en lichte bedrijfsstoringen met verwaarloosbare gevolgen eronder vielen. Omdat het onmiddellijk melden van allerlei 'ongewone voorvallen' zonder merkbare milieueffecten, als "onnodig belastend" werd ervaren, is door de wetgever besloten, het meldingenregiem te differentiëren.[61] Om die reden is de mogelijkheid geschapen om voor categorieën van voorvallen waarvan de nadelige gevolgen voor het milieu niet significant zijn, af te wijken van de meldingsverplichting.[62] In deze voorschriften, die in de vergunning of in een beschikking worden opgenomen, kan worden bepaald dat dergelijke niet-significante voorvallen binnen een bepaalde termijn worden gemeld of worden geregistreerd.[63] In een Handreiking worden hiervoor verdere richtlijnen gegeven.[64]

De melding ingevolge Artikel 17.2 Wm moet zo spoedig mogelijk aan het bevoegd gezag worden gedaan, waarbij de oorzaken van het voorval en de mogelijke en bestaande gevolgen voor het milieu moeten worden beschreven, zodat de overheid zo snel mogelijk maatregelen kan treffen bij een ongewoon voorval dat (mogelijke) effecten heeft op de omgeving.[65]

Merk op dat titel 17.1 Wm alleen betrekking op milieuschade door ongewone voorvallen binnen de inrichting en dat die titel alleen bevoegdheden verleent aan het Wm-bevoegd gezag. Dat is anders krachtens de hierna te bespreken titel 17.2 Wm.

---

van 11 maart 2010 tot aanpassing van een aantal wetten aan de Wet veiligheidsregio's en enkele wijzigingen in de Wet veiligheidsregio's (Aanpassingswet veiligheidsregio's), Stb. 2010, 146.

59 Faure *et al*. 2009, p. 63.

60 AB 2005, 80.

61 Memorie van Toelichting (met aantekening van correcties als gevolg van de Nota van wijziging van 14 april 2011, Kamerstukken II, 32445, nr. 6). Zie ook Aarts 2015, p. 81-82.

62 Het is voor het bevoegd gezag wenselijk zicht te hebben ook op de niet-significante ongewone voorvallen die zich binnen een bedrijf voordoen, daar vaak voorkomende kleine voorvallen een indicatie geven van de mate van beheersing van processen en de deugdelijkheid van installaties, maar onmiddellijke melding daarvan is niet noodzakelijk.

63 Artikel 17.2(4) Wm.

64 Handreiking maatwerk ongewone voorvallen Artikel 17.2 Wm, zoals gewijzigd in juni 2014, <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/brochures/2011/11/18/handreiking-maatwerk-ongewone-voorvallen-artikel-17-2-wet-milieubeheer/handreiking-maatwerk-ongewone-voorvallen-19-juni-2014.pdf>. In deze handreiking is aangegeven op welke wijze het bevoegd gezag, samen met het bedrijfsleven, kan omgaan met de vraag of en hoe 'maatwerk' kan worden geleverd. Een ongewoon voorval wordt daarin gedefinieerd als elke gebeurtenis in een inrichting, ongeacht de oorzaak van die gebeurtenis, die afwijkt van de normale bedrijfsactiviteiten, met inbegrip van storingen in het productieproces en storingen in de voorzieningen (mits daaruit nadelige gevolgen voor het milieu uit voortkomen) van de inrichtingen alsook ongelukken en calamiteiten. Het begrip 'ongewoon' is ruim gesteld. Een ongeval is ongewoon wanneer zij niet is voorzien in algemeen bindende voorschriften en/of vergunning die voor de desbetreffende inrichting gelden. De reikwijdte loopt dus van een klein voorval tot een omvangrijke ramp.

65 De jurisprudentie van de Afdeling verschaft enige duidelijkheid over wat men onder "(mogelijk) nadelige milieugevolgen" en "zo spoedig mogelijk melden" moet worden verstaan. Zie ook Aarts 2015, p. 81-82.

6. Maatregelen bij milieuschade of dreiging daarvan

Titel 17.2 Wm implementeert de Europese richtlijn milieuaansprakelijkheid 2004/35/EG.[66] De richtlijn, die is gebaseerd op het beginsel dat de vervuiler betaalt, heeft ten doel het voorkomen en herstellen van milieuschade. Nederland heeft gekozen voor een 'minimum-transpositie' en alleen het verplichte gedeelte van de richtlijn geïmplementeerd.[67] Zo eist titel 17.2 Wm niet dat degene die de activiteit uitbaat financiële zekerheid stelt, noch (tenminste niet expliciet) dat de overheid milieuschade herstelt indien er geen aansprakelijkheid bestaat. Er is geen specifieke regeling opgenomen voor milieuschade die is veroorzaakt door meerdere daders (hoofdelijke of gezamenlijke aansprakelijkheid). Ook is er geen milieufonds opgericht. Een aan voorwaarden gebonden vergunnings- en 'state-of-the-art' verweer is toegelaten.[68]

Het toepassingsgebied van titel 17.2 Wm is breed, omdat er habitats en soorten zowel binnen als buiten Natura 2000 onder vallen.[69] De regels van de milieuaansprakelijkheid kunnen dus van toepassing zijn op schade die zich voordoet in heel Nederland (of zelfs in de exclusieve economische zone, zie hieronder). Er is wel een onverbindende handreiking bij titel 17.2 Wm opgesteld, die verdere interpretatie geeft aan de bepalingen van de regeling. In januari 2015 is de handreiking voor het laatst aangepast.[70]

a. Wijzigingen en dynamische verwijzing

In de periode 2010-2015 zijn enkele wijzigingen doorgevoerd in titel 17.2 Wm. Wat betreft het toepassingsgebied van de deze titel is de mogelijkheid geschrapt om andere bij algemene maatregel van bestuur aangewezen activiteiten onder de reikwijdte van de regeling te brengen. [71] Tevens is Artikel 17.6 gewijzigd door na 'habitats van de soorten'

---

66 Wet van 24 april 2008 tot wijziging van de Wet milieubeheer in verband met de implementatie van richtlijn nr. 2004/35/EG (milieuaansprakelijkheid), Stb. 2008, 166.

67 Zie over de Nederlandse transpositie Brans 2010, p. 6-12; Brans 2007, p. 536-545.

68 Artikel 17.16(4) Wm.

69 Handreiking, <http://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/wet-milieubeheer/artikel/handreiking/hoofdstuk_2/schadedrempel/>.

70 Handreiking bij titel 17.2 Wet milieubeheer: maatregelen bij milieuschade of een onmiddellijke dreiging daarvan, <http://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/wet-milieubeheer/artikel/-handreiking/>

71 Wet van 9 juli 2014 tot wijziging van de Wet milieubeheer en van de wet van 28 maart 2013 tot wijziging van de Crisis- en herstelwet en diverse andere wetten in verband met het permanent maken van de Crisis- en herstelwet en het aanbrengen van enkele verbeteringen op het terrein van het omgevingsrecht (Stb. 2013, 144) in verband met het doorvoeren van enkele noodzakelijke reparaties en andere kleine wijzigingen, Stb. 2014, 302. De volgende wetten zijn door de Crisis- en herstelwet gewijzigd: Artikel 3.5 Invoeringswet Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, Artikel 3.6 Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening, Artikel 3.7 Mijnbouwwet, Artikel 3.8 Natuurbeschermingswet 1998, Artikel 3.14 Waterwet, Artikel 3.15 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, Artikel 3.16 Wet beheer rijkswaterstaatswerken, Artikel 3.17 Wet bodembescherming, Artikel 3.18 Wet geluidhinder, Artikel 3.21 Wet milieubeheer, Artikel 3.22 Wet op de economische delicten

in te voegen 'natuurlijke habitats en voortplantings- of rustplaatsen,' zodat eventuele onduidelijkheid daarover wordt vermeden. Aan dit artikel is ook een vierde lid toegevoegd om het geografisch bereik van de regeling uit te breiden tot de exclusieve economische zone ("Onder schade aan beschermde soorten en natuurlijke habitats wordt voor de toepassing van deze titel mede begrepen schade aan deze soorten en habitats binnen de exclusieve economische zone").

Het aantal wijzigingen van deze titel kan echter beperkt blijven omdat het systeem van dynamische verwijzing wordt gehanteerd. In Artikel 17.6, lid 3, Wm is immers vastgelegd dat een wijziging van één van de bijlagen bij de Richtlijn milieuaansprakelijkheid voor de toepassing van deze titel gaat gelden met ingang van de dag waarop aan de desbetreffende wijziging uitvoering moet zijn gegeven, tenzij bij ministerieel besluit een ander tijdstip wordt vastgesteld. Indien dus activiteiten aan bijlage III van de Richtlijn worden toegevoegd, vallen die activiteiten automatisch onder titel 17.2 Wm. Sinds de uitvaardiging zijn twee activiteiten aan bijlage III van de Richtlijn toe gevoegd, namelijk beheer van winningsafvalvoorzieningen[72] en opslaglocaties voor de geologische opslag van kooldioxide.[73] Wijzigingen van de richtlijnen zelf genoemd in bijlage 3 van de Richtlijn hebben geen directe invloed op de aansprakelijkheid ingevolge titel 17.2 Wm (dergelijke wijzigingen kunnen wel de aansprakelijkheid op grond van Artikel 6:162 BW beïnvloeden).[74]

Daarnaast is de Richtlijn milieuaansprakelijkheid gewijzigd door de Richtlijn betreffende de veiligheid van offshore olie- en gasactiviteiten (2013/30/EU).[75] Een wetsvoorstel voor implementatie van deze richtlijn is op 28 april 2015 aangenomen door de Tweede Kamer en ligt nu bij de Eerste Kamer.[76] Deze richtlijn heeft de Richtlijn

---

en Artikel 3.24a Wet ruimtelijke ordening. Zie over de Crisis- en herstelwet uitgebreid, Schippers, Van der Ven & Van der Werf 2013, p. 302-312 en 359-368.

72 Richtlijn 2006/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 betreffende het beheer van afval van winningsindustrieën en houdende wijziging van Richtlijn 2004/35/EG - Verklaring van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie, PB L 102 van 11 april 2006, p. 15-34.

73 Richtlijn 2009/31/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 betreffende de geologische opslag van kooldioxide en tot wijziging van Richtlijn 85/337/EEG van de Raad, de Richtlijnen 2000/60/EG, 2001/80/EG, 2004/35/EG, 2006/12/EG en 2008/1/EG en Verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad (Voor de EER relevante tekst), PB L 140 van 5 juni 2009, p. 114-135.

74 Zie ook deel V over de Europese ontwikkelingen.

75 Richtlijn 2013/30/EU van het Europees Parlement en de Raad van 12 juni 2013 betreffende de veiligheid van offshore olie- en gasactiviteiten en tot wijziging van Richtlijn 2004/35/EG, OJ L 178, 28 juni 2013, p. 66-106.

76 Wijziging van de Mijnbouwwet, de Wet milieubeheer en de Wet op de economische delicten in verband met implementatie van richtlijn nr. 2013/30/EU van het Europees parlement en de Raad van 12 juni 2013 betreffende de veiligheid van offshore olie- en gasactiviteiten en tot wijziging van richtlijn 2004/35/EG (Pb EU 2013, L 178), en wijziging van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek in verband met de omkering van de bewijslast bij schade binnen het effectgebied van een mijnbouwwerk (gewijzigd voorstel van wet), Artikel II, Kamerstukken I, 2014-2015, 34 041 A, <https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/34041_veiligheid_van_offshore_olie>.

milieuaansprakelijkheid gewijzigd waar het de definitie van 'schade aan wateren' betreft. Krachtens dit amendement is het milieuaansprakelijkheidsregime ook van toepassing op de mariene wateren van de lidstaten als omschreven in Richtlijn 2008/56/EG, namelijk tot en met de exclusieve economische zone. Uiterlijk 19 juli 2015 diende deze wijziging in het Nederlands recht te zijn omgezet. Het begrip 'milieuschade' in Artikel 17.6, eerste lid, Wm wordt daarom uitgebreid tot ook omvattende "elke vorm van schade die een aanmerkelijke negatieve invloed heeft op de milieutoestand van de betrokken maritieme wateren[77] (…) voor zover bijzondere aspecten van de milieutoestand van het mariene milieu al niet in de kaderrichtlijn water worden behandeld."

Artikel 7 van Richtlijn 2013/30 bepaalt voorts dat, onverminderd de bestaande werkingssfeer van de aansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade overeenkomstig de Richtlijn milieuaansprakelijkheid, de lidstaten ervoor zorgdragen dat de vergunninghouder van een offshore activiteit financieel aansprakelijk is voor de voorkoming en het herstel van de in die richtlijn omschreven milieuschade die wordt veroorzaakt door offshore olie- en gasactiviteiten van of namens de vergunninghouder of de exploitant.[78] Voor een verdere bespreking van de Richtlijn die aan de basis van deze wijziging ligt zie hier onder V B 3.

b. Handhaving

Op grond van Artikel 18.2g Wm is het bevoegd gezag verplicht zorg te dragen voor handhaving van de verplichtingen bij of krachtens titel 17.2 Wm. Deze bepalingen worden afgedwongen door middel van bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving. Bestuursrechtelijke handhaving van het voorkomen en herstel van milieuschade is geregeld in hoofdstuk 18 Wm. Artikel 18.2i Wm verplicht het bevoegd gezag zorg te dragen voor de handhaving van de bij of krachtens titel 17.2 Wm gestelde verplichtingen. Het bevoegd gezag kan hiertoe overgaan uitsluitend indien sprake is van een overtreding. In de praktijk zal het bevoegd gezag met name een last onder dwangsom opleggen.[79] Daar het bevoegd gezag zelf te allen tijde preventieve, beheers- en herstelmaatregelen kan nemen op grond van titel 17.2 Wm, zelfs indien geen sprake is van een overtreding, ligt het toepassen van bestuursdwang niet voor de hand.[80]

---

77 Als omschreven in Richtlijn 2008/56/EG van het Europees parlement en de Raad van 17 juni 2008 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het beleid ten aanzien van het mariene milieu (Kaderrichtlijn mariene strategie), Pb EU 2008, L 164.

78 Ingevolge Artikel 39 van Richtlijn 2013/30 dient de Europese Commissie te adviseren over de doeltreffendheid van de aansprakelijkheidsregelingen in verband met schade die wordt veroorzaakt door offshore olie- en gasactiviteiten, de beschikbaarheid van financiële zekerheidsinstrumenten en de behandeling van schadeclaims.

79 Artikel 5:32 Awb.

80 Handreiking, <http://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/wet-milieubeheer/artikel/handreiking/hoofdstuk-7/>.

Indien zich een geval van (dreigende) milieuschade voordoet, mag het bevoegd gezag de gebruikelijke handhavingsbevoegdheden alleen toepassen voor zover er geen strijd ontstaat met titel 17.2 Wm.[81]

Naast deze bestuursrechtelijke handhaving is strafrechtelijke handhaving mogelijk. De Wet op de economische delicten (Wed) bepaalt in Artikel 1a, onder 1° en 2°, welke overtredingen economische delicten zijn; daartoe behoren ook overtredingen van bepaalde artikelen van titel 17.2 Wm. Als de economische delicten opzettelijk zijn begaan zijn het misdrijven, zo niet dan zijn het overtredingen (Artikel 2 lid 1 Wed). Voor overtredingen is de maximum boete €20.250,- en de maximum gevangenisstraf 6 maanden. Voor misdrijven is de maximum boete €20.250,- of €81.000,- en de maximum gevangenisstraf 6 maanden of 2 jaar.[82]

c. Rapport over implementatie van Richtlijn milieuaansprakelijkheid

Ingevolge Artikel 17.18 Wm heeft het ministerie van I&M een rapport uitgebracht over de implementatie van de Richtlijn milieuaansprakelijkheid.[83] Uit het rapport blijkt dat er tot begin 2013 geen meldingen van milieuschade waren gedaan. Bij de helpdesk van het Kenniscentrum Infomil, onderdeel van het ministerie I&M, waren slechts zo'n 40 vragen betreffende milieuaansprakelijkheid binnengekomen, voornamelijk kort na de inwerkingtreding. Over de brand bij Chemiepack te Moerdijk is geen melding bij de bevoegde autoriteiten gedaan, maar de Europese Commissie heeft antwoorden gekregen op informele vragen. Ook werd een survey uitgestuurd, maar die leverde eveneens weinig informatie op. Uit het rapport blijkt dat er tot begin 2013 geen gebruik is gemaakt van titel 17.2 Wm.

7. Activiteitenbesluit

Zoals besproken in deel III C, hierboven, zijn veel activiteiten die in beginsel onder de Wm-vergunningsplicht vallen inmiddels uitgezonderd van die plicht middels het stellen van algemene regels voor categorieën van activiteiten. In dit verband is het Activiteitenbesluit[84] dat krachtens de Wm is afgekondigd, [85] een centraal instrument.

Op verzoek van de Tweede Kamer is een onderzoek uitgevoerd naar de gevolgen van de invoering van het Activiteitenbesluit voor de bescherming van het milieu.[86] De

---

81 Artikel 17.9 lid 7 Wm.

82 Handreiking, <http://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/wet-milieubeheer/artikel/handreiking/hoofdstuk-7/>.

83 "Report under Article 18(1) of Directive 2000/35/EC (environmental liability)" (undated). Nederland was verplicht voor 30 april 2013 zijn ervaringen over de toepassing van de richtlijn over te brengen aan de Europese Commissie.

84 Besluit van 19 oktober 2007, houdende algemene regels voor inrichtingen (Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer) (Activiteitenbesluit), Stb. 2007, 415, als gewijzigd, <http://wetten.overheid.nl/BWBR0022762/2016-01-01/0>.

85 De Artikelen 8.40-8.42 Wm zijn de juridische grondslag voor het Activiteitenbesluit.

86 Kamerstukken II, 2013-2104, 29 383, nr. 218 (motie De Vries/Van Veldhoven).

conclusie van dit onderzoek was dat het besluit 'als systeem van algemene regels vanuit juridisch perspectief nauwelijks gevolgen heeft voor het beschermingsniveau."[87]

a. Algemene regels en vergunning

De algemene regels voor bedrijven neergelegd in het Activiteitenbesluit zijn verder uitgewerkt in de Regeling algemene regels voor inrichtingen milieubeheer.[88] De meeste algemene regels leggen meldingsplichten op ten aanzien van de gereguleerde activiteiten, behoudens type A inrichtingen met weinig milieugevolgen en bepaalde lozingen.[89] Momenteel kent het Activiteitenbesluit voorschriften voor ongeveer 110 activiteiten.[90] Veelal zijn de regels beschreven per soort milieubelastende activiteit (bijv. metaalbewerking) en per soort milieubelasting (bijv. geluidhinder). Alle bedrijven in Nederland vallen onder dit besluit, behalve als ze geen inrichting zijn. In tranches worden algemene regels aan het Activiteitenbesluit toegevoegd. In 2011 werden bij de tweede tranche regels voor de afval-gerelateerde activiteiten en de omgevingsvergunning met beperkte milieutoets opgenomen in het Afvalbesluit. De derde tranche in 2013 implementeerde onder andere algemene regels krachtens de Richtlijn industriële emissies (RIE), waardoor het Activiteitenbesluit ten dele ook van toepassing werd op IPPC-inrichtingen.[91] De vierde tranche is per 1 januari 2016 in werking getreden.[92]

Voor een aantal activiteiten in het Activiteitenbesluit hebben bedrijven een omgevingsvergunning zonder voorschriften nodig; dit is de omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM).[93] De bedoeling is dat het bevoegd gezag een bepaalde activiteit toetst voordat deze begint. De OBM bestaat uit een toestemming of een weigering. Onder dit regime moeten bedrijven voor bepaalde activiteiten een melding Activiteitenbesluit doen en een OBM aanvragen bij het bevoegd gezag. De OBM is verplicht voor de activiteit waarvoor het bevoegd gezag moet toetsen of de activiteit past in de lokale situatie en voor de activiteit waarvoor een m.e.r.-beoordeling nodig is.[94]

Onderscheid wordt gemaakt tussen inrichtingen type A, B en C. Bedrijven type A geven weinig milieubelasting, zoals kantoor- en schoolgebouwen. Type C bedrijven, waaronder inrichtingen met IPPC-installaties, resulteren in mogelijke milieubelasting.[95]

---

87 Royal Haskoning DHV, Evaluatie milieueffecten Activiteitenbesluit, maart 2015.

88 Voor een bespreking van de resultaten van een onderzoek naar de werking van de algemene regels van het Activiteitenbesluit, zie Duijkersloot *et al*. 2011, p. 576-585.

89 Duijkersloot *et al*. 2011, p. 581.

90 <http://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/activiteitenbesluit/activiteiten/>.

91 Stb. 2012, 441, 552 en 558.

92 Zie voor een overzicht van alle wijzigingen de website van Infomil, <http://www.infomil.nl/-onderwerpen/integrale/activiteitenbesluit/ontwikkelingen/archief/>.

93 Artikel 5.13 Bor.

94 Artikel 2.2a Bor.

95 In 2013 was voor ong. 373.500 type A en B inrichtingen geen omgevingsvergunning nodig. Voor 26.500 type C inrichtingen gelden algemene regels naast de omgevingsvergunning. Van den Broek 2013, p. 1.

Bedrijven type B zijn alle inrichtingen die geen type A of C zijn, zoals jachthavens, garagebedrijven en metaalbewerkingsbedrijven, en moeten bij oprichting of wijziging een melding doen aan het bevoegde gezag. Voor type C bedrijven gelden algemene regels naast de omgevingsvergunning.[96]

b. Zorgplicht

In het Activiteitenbesluit zijn enkel voorschriften opgenomen voor de meest relevante aspecten van milieubelangrijke activiteiten.[97] Voor situaties die niet geregeld zijn, is in Artikel 2.1 lid 1 Activiteitenbesluit een zorgplichtbepaling opgenomen. Daarin is bepaald dat degene die een inrichting drijft en weet of redelijkerwijs had kunnen weten dat door het in werking zijn van de inrichting nadelige gevolgen voor het milieu ontstaan of kunnen ontstaan, die niet of onvoldoende worden voorkomen of beperkt door naleving van de bij of krachtens dit besluit gestelde regels, die gevolgen voorkomt of beperkt voor zover voorkomen niet mogelijk is en voor zover dit redelijkerwijs van hem kan worden gevergd. Deze ruime formulering is uitgewerkt in meer gedetailleerde plichten, die veelal eisen dat verontreiniging van enig medium wordt voorkomen of, voor zover dat niet mogelijk is, zoveel mogelijk wordt beperkt.[98] Het bevoegd gezag mag ter verdere uitwerking van de zorgplicht maatwerkvoorschriften stellen, indien een aspect nog niet uitputtend is omschreven.[99]

Deze bepaling wordt gezien als een vangnet. Een inrichtinghouder dient ook bij situaties die minimaal in het Besluit geregeld zijn, aandacht te schenken aan de bescherming van het milieu.[100] De wetgever heeft de vangnetfunctie nog nader gepreciseerd, als volgt: “Allereerst is het een vangnet voor die activiteiten die niet vergunningsplichtig zijn en ook niet expliciet geregeld zijn in het Activiteitenbesluit. Er zijn voor dergelijke activiteiten dan geen specifieke voorschriften opgenomen. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen bij nieuwe activiteiten die nog niet eerder werden uitgevoerd. Daarnaast is de zorgplichtbepaling een vangnet voor aspecten van activiteiten waarvoor geen voorschriften in het Activiteitenbesluit of Activiteiten-regeling zijn opgenomen.’[101] Uit de rechtspraak van de Afdeling volgt dat handhavingsmaatregelen op grond van deze zorgplicht uitsluitend mogen worden

---

96 Bijlage I van het Bor bepaalt of een inrichting een omgevingsvergunning milieu nodig heeft, bijvoorbeeld vanwege bepaalde productieprocessen of de omvang van de activiteiten. Bepaalde bedrijven moeten een melding doen volgens het Activiteitenbesluit voor activiteiten waarop hoofdstuk 3 van toepassing is, zoals het lozen van afvalwater. Voor die activiteiten hoeven dan geen voorschriften in de vergunning te staan.

97 NvT, Stb. 2007, 415, p. 113.

98 Artikel 2.1, lid 2 Activiteitenbesluit.

99 Artikel 2.1, lid 4 Activiteitenbesluit. Van een uitputtende regeling is sprake indien er ten aanzien van een omschreven situatie of activiteit een limitatieve opsomming is opgenomen met eisen of voorschriften. Stb. 2007, 415, p. 114, 150 e.v. Bovendien mogen maatwerkvoorschriften die op grond van lid 4 van Artikel 2.1 worden gesteld, niet afwijken van bepalingen van het Activiteitenbesluit.

100 NvT, Stb. 2007, 415, p. 114 e.v.

101 NvT, Stb. 2012, 558, p. 70.

getroffen bij onmiskenbare schendingen[102] en indien het Activiteitenbesluit geen uitputtende regeling bevat.[103]

c. Financiële zekerheid

Afdeling 2.10 van het Activiteitenbesluit regelt financiële zekerheid. Het gaat hier evenwel niet om een algemene regeling, maar uitsluitend om een regeling ten aanzien van inrichtingen type B of type C, indien binnen de inrichting vloeibare brandstof of afgewerkte olie in een ondergrondse opslagtank[104] wordt opgeslagen.[105] Degene die een inrichting drijft waarin vloeibare brandstof of afgewerkte olie in een ondergrondse tank wordt opgeslagen is verplicht door verzekering of anderszins financiële zekerheid te stellen ter dekking van de aansprakelijkheid die voortvloeit uit verontreiniging van de bodem als gevolg van dat opslaan of het drijven van het tankstation. De uitbater van zo'n inrichting dient schriftelijke bewijsstukken daarvan te overleggen aan het bevoegd gezag;[106] de financiële zekerheid moet voortduren en wijzigingen daarin mogen slechts voorwaardelijk.[107]

De zekerheid bedraagt € 225.000,- per ondergrondse tank. Bij meer dan zes ondergrondse tanks bedraagt de zekerheid in totaal € 1.361.340,65. De zekerheid wordt in stand gehouden vanaf het tijdstip waarop het opslaan aanvangt tot vier weken na toezending van een rapport over de conditie van de bodem.[108] Indien uit dat rapport blijkt dat de bodem met vloeibare brandstof of met afgewerkte olie is verontreinigd, wordt de financiële zekerheid in stand gehouden tot het tijdstip waarop gedeputeerde staten aan degene die opslaat of een tankstation voor het wegverkeer drijft, schriftelijk hebben verklaard dat de door hen nodig geachte maatregelen zijn genomen.[109]

Degene die een tankstation voor het wegverkeer drijft, draagt er zorg voor dat de vorm van de financiële zekerheid en de hoedanigheid van degene die contractueel instaat voor de financiële dekking van de aansprakelijkheid, bedoeld in Artikel 2.24, eerste lid, niet wordt gewijzigd dan nadat aan het bevoegd gezag een schriftelijk bewijsstuk is overgelegd, waaruit blijkt dat de gewijzigde financiële zekerheid voldoet aan Artikel 2.24.

Hier zij nog vermeld dat op grond van het Vuurwerkbesluit, dat verder buiten beschouwing blijft, financiële zekerheid is vereist voor inrichtingen voor de opslag en verwerking van professioneel vuurwerk. Een verzekering of andere financiële zekerheid dient dekking te verlenen van de burgerrechtelijke aansprakelijkheid voor tenminste € 5 000 000,- per gebeurtenis tot het moment waarop de omgevingsvergunning vervalt.

---

102 ABRvS, 10 augustus 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR4631, m. nt. V.M.Y. van 't Lam; ABRvS, 13 november 2013, ECLI:NL:RvS:2013:1896, AB 2014/32, m. nt. Van der Velde.

103 ABRvS 8 april 2015, ECLI:NL:RvS:2015:737, JM 2015/50, m. nt. F. Arents. Zie ook ARvBS 8 april 2015, ECLI:NL:RvS:2015:1103, JM 2015/65, m. nt. Y. Flietstra. Zie ook Van 't Lam 2015, p. 386-399.

104 Gereguleerd door Artikel 3.29, eerste lid, Activiteitenbesluit.

105 Artikel 2.23a Activiteitenbesluit.

106 Artikel 2.25 Activiteitenbesluit.

107 Artikel 2.26 Activiteitenbesluit.

108 Artikel 2.11 derde lid, Activiteitenbesluit.

109 Artikel 2.24 Activiteitenbesluit.

De verzekering is gesloten bij een financiële onderneming die ingevolge de Wet op het financieel toezicht in Nederland het bedrijf van verzekeraar mag uitoefenen. De uitbater overlegt aan het bevoegd gezag schriftelijk bewijs van de gestelde financiële zekerheid.[110]

d. Handhaving

Handhaving van het Activiteitenbesluit kan onder meer geschieden via de zorgplicht of maatwerkvoorschriften. Indien het bevoegd gezag constateert dat er geen uitputtende regeling is inzake een milieuaspect van een bijzondere activiteit waarop geen of weinig algemene regels van toepassing zijn, kan het via de zorgplicht de milieubescherming direct handhaven of een maatwerkvoorschrift stellen. De rechter accepteert de handhavingsactie op grond van de zorgplicht alleen onder strikte voorwaarden, in gevallen waarvoor het Activiteitenbesluit geen uitputtende regeling bevat.[111]

Directe handhaving van de zorgplicht is geoorloofd indien het belang van de bescherming van het milieu wordt geschaad als gevolg van handelen, waarbij degene die de inrichting drijft in redelijkheid had kunnen voorzien dat strijd zou optreden met de in de zorgplichtbepaling verankerde bescherming van het milieu.[112]

Op de handhaving van het Activiteitenbesluit is Artikel 18.1a Wm van toepassing dat naar bepaalde artikelen van de Wabo verwijst. Op basis van de Wabo kunnen bij AMvB regels worden gesteld om een doelmatige handhaving af te stemmen en te coördineren. Daarbij kunnen ambtenaren met toezichthoudende of opsporingsbevoegdheid worden aangewezen. Het bevoegd gezag is ter bestuursrechtelijke handhaving bevoegd tot het opleggen van een last onder bestuursdwang, last onder dwangsom en intrekking van een vergunning of ontheffing. Verder kunnen de kosten die gemaakt zijn met het verwijderen van afvalstoffen verhaald worden op degene die de kosten heeft veroorzaakt.[113]

D. Wijzigingen in waterwetgeving

1. Inleiding

De Waterwet (Wtw), die op 22 december 2009 in werking trad, is een samenvoeging van verschillende wetten op het gebied van waterbeheer. In de nieuwe Waterwet zijn acht wetten opgegaan: Wet verontreiniging oppervlaktewateren, Wet verontreiniging zeewater, Grondwaterwet, Wet op de waterhuishouding, Wet op de waterkering, Wet droogmakerijen en indijkingen, Waterstaatswet 1900 ('natte' delen), Wet beheer

---

110 Artikel 3.2.3 Vuurwerkbesluit.

111 ABRvS 10 augustus 2011 ECLI:NL:RvS:2011:BRU4631, MenR 2012/20 m. nt Van 't Lam; ABRvS 13 november 2013 ECLI:NL:RvS:2013:1896, AB 2014/32 m. nt. Van der Velde; ABRvS 29 januari 2014 ECLI:NL:RvS:2014:174 m. nt. De Rooy; ABRvS 11 maart 2015, ECLI:NL:RvS:2015:737, JM 2015/50 m. nt. Arents.

112 De nota van toelichting noemt het lozen van een meer dan marginale hoeveelheid motorolie, hetgeen duidelijk schadelijk is voor het riool en de rioolwaterzuiveringsinstallatie. Stb. 2007, 415, p. 150.

113 Artikelen 5.3 tot en met 5.16 en 5.18 tot en met 5.26 Wabo.

rijkswaterstaatwerken ('natte' delen). In de Wtw zijn niet alle andere water-gerelateerde wetten opgegaan: de Drinkwaterwet blijft van kracht en indirecte lozingen zijn geregeld via de Wm en Wabo. Desalniettemin heeft de geïntegreerde Wtw geleid tot een vermindering van regels, een vereenvoudiging van het vergunningenstelsel en minder administratieve en bestuurlijke lasten.[114]

De Wtw regelt in hoofdzaak het beheer van watersystemen, waaronder waterkeringen, en oppervlaktewater- en grondwaterlichamen, daaronder begrepen waterbodems. De wet is gericht op het voorkomen dan wel beperken van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste, de bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen en de vervulling van maatschappelijke functies door watersystemen (Artikel 2.1). Directe lozingen op oppervlaktewater en het rechtsreeks lozen op een rioolwaterzuiveringsinstallatie vallen onder de Wtw; lozingen op de riolering niet.[115] Voor vergunningen regelt de Wtw een nieuw, integraal toetsingskader. De hoofdregel is dat voor een samenstel van handelingen een watervergunning wordt verleend met een bevoegd gezag en een procedure.[116] Een belangrijk element van het waterbeheer is de programmatische aanpak, op grond waarvan de relatie tussen waterkwaliteitseisen en de besluitvorming in concrete projecten kan worden gemaakt.[117]

Ingevolge de Wtw hebben het rijk en de provincies tot opdracht het vaststellen van strategisch beleid en normen op nationaal en regionaal niveau. Zij zorgen ook voor de noodzakelijke doorwerking van water in aanliggende gebieden zoals (natte) natuur en ruimte. Tevens stellen zij de functies van de watersystemen vast. De waterschappen zijn belast met het regionale operationele waterbeheer, inclusief het grondwaterbeheer; de Waterschapswet blijft voor hen het juridisch kader. De gemeenten hebben enkele watertaken in het bebouwde of te bebouwen stedelijke gebied, waaronder een zorgplicht voor grondwater en hemelwater, zoals die waren opgenomen in de Wet op de waterhuishouding. De waterbeheerder heeft adviesrecht en hij heeft zijn toezichthoudende functie behouden. [118] De handhaving geschiedt door het bevoegd gezag van de Wabo.

---

114 Voor sommige categorieën van bedrijven die tot aan de inwerkingtreding van de waterwet nog een lozingsvergunning op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo) moesten aanvragen bij het waterschap of Rijkswaterstaat, is deze vergunningplicht vervallen. Zie over de Wtw, Havekes 2009, p. 156-163; De Putter 2010, p. 196-208; Handgraaf 2009, p. 489-496.

115 Het Activiteitenbesluit, het Besluit lozing afvalwater huishoudens en het Besluit lozen buiten inrichtingen bevatten algemene regels over dergelijke lozingen. Zie ook Ozinga & Wensink 2011, p. 2-9. Voor een overzicht van knelpunten in het afvalwaterketenbeheer, zie Van 't Foort & Vermolen 2015, p. 410-420.

116 Zie ook Handgraaf 2011, p. 77-81. Volgens deze auteur levert het nieuwe toetsingskader geen problemen op.

117 Zie daarover Janse & Van Rijswick 2012, p. 242-253.

118 Belangrijkste wijzigingen door Waterwet, <http://www.helpdeskwater.nl/onderwerpen/-wetgeving-beleid/waterwet/wijziging/>. Vergelijk Havekes & Hofstra 2013, p. 296-300 ("De vergunnings- en handhavingsbevoegdheid van de water(kwaliteits)beheerder dient gerespecteerd te worden").

2. Ontwikkelingen en implementatie Europese Kaderrichtlijn maritieme strategie

In de periode 2010-2015 zijn er verschillende wijzigingen in de waterwetgeving geweest. Zo regelt de wijzigingswet Waterwet van 2011 de zorgplicht ter voorkoming van schade aan waterstaatswerken veroorzaakt door muskusratten.[119] Sinds 2012 is het Deltaprogramma, de Deltacommissaris en het Deltafonds geregeld in de waterwet.[120] Het Deltaprogramma bevat de nodige maatregelen en voorzieningen in verband met de opgaven op het gebied van waterveiligheid en zoetwatervoorziening.

In 2010 is de Europese Kaderrichtlijn maritieme strategie in de Wtw en het daarop gebaseerde Waterbesluit geïmplementeerd. Daartoe is gebruik gemaakt van het instrument van waterplannen ingevolge hoofdstuk 4 Wtw. Dit kon op deze manier worden gedaan, omdat de Wtw ook van toepassing is de exclusieve economische zone (EEZ),[121] waartoe de Noordzee behoort. Europese en internationale samenwerking is op dit terrein van essentieel belang.[122]

De Reparatiewet infrastructuur en milieu 2014,[123] die de noodzakelijke reparaties en kleine wijzigingen heeft aangebracht in wetten die verband hebben met de terreinen infrastructuur en milieu, heeft ook de Wtw per 1 januari 2015 gewijzigd. Artikel 6.27 van de Waterwet (alsmede Artikel 3.16 Wabo) zijn gewijzigd ten gevolge van een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 11 juni 2014.[124] De wijziging heeft betrekking op de coördinatie van een omgevingsvergunning voor milieu voor een IPPC-installatie, waarvoor de procedure is vastgelegd in de Wabo, met een daarmee samenhangende watervergunning, waarvoor de procedure is vastgelegd in de Wtw.

Op 17 maart 2010 is het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water in werking getreden.[125] Dit besluit stelt kwaliteitseisen op grond van hoofdstuk 5 Wm en implementeert de Europese Kaderrichtlijn water.[126] De doelstellingen van de richtlijn zijn vertaald in richtwaarden, niet in grenswaarden, die worden nagestreefd met nationale en regionale waterplannen en beheerplannen. Er wordt geen directe koppeling gemaakt tussen de richtwaarden en individuele besluiten over lozingen. Zoals de richtlijn eist, dient 'achteruitgang' in de waterkwaliteit voorkomen te worden; voor de chemische kwaliteit zijn er twee toestandsklassen: goed en slecht. Aan het einde van de planperiode van 6 jaar mag een waterlichaam zich niet in een slechtere klasse (bijv. slecht t.a.v. chemische kwaliteit) bevinden dan aan het begin van die periode (bijv. goed t.a.v. chemische kwaliteit). Ingevolge het 'Toetsingskader waterkwaliteit' behoren de

119 Stb. 2011, 302.

120 Hoofdstuk 4A Waterwet.

121 Artikel 1.4 Wtw.

122 Zie daarover verder Lont 2013, p. 474-483.

123 Stb. 2014, 581.

124 ECLI:NL:RvS:2014:2120.

125 Besluit kwaliteitseisen en monitoring water, Stb. 2010, 15.

126 Richtlijn 2000/60/EG, Pb EG L 327.

waterschappen te beoordelen of een individuele lozing leidt tot een achteruitgang in klasse.[127]

3. Verbodsbepalingen en vergunningen

Het is op grond van Artikelen 6.2 – 6.5 van de Wtw verboden om stoffen te brengen in een oppervlaktewaterlichaam, tenzij het bevoegd gezag daartoe een vergunning heeft verleend of er een vrijstelling is op grond van een algemene regel. Gedragingen in strijd met de aan een vergunning verbonden voorschriften zijn verboden. De burger en het bedrijf hoeven nog maar één vergunning voor alle handelingen in het watersysteem aan te vragen ook al zijn er soms meerdere overheden in beeld. Er is maar één bevoegd gezag voor zowel de vergunningverlening als de handhaving. De overheden moeten onderling afspraken maken hoe ze hiermee omgaan.

De vergunningplicht voor lozingen wordt steeds vaker vervangen door een meldingsplicht op basis van voor iedereen geldende algemene regels, zoals bijvoorbeeld opgenomen in het Waterbesluit, de Waterregeling of de keur van het waterschap. Meldingen zijn de regel bij kleinere grondwateronttrekkingen, de aanleg van een steiger of een lozing in een oppervlaktelichaam. Vrijstelling van de vergunningplicht kan worden verleend voor het gebruik maken van rijkswaterstaatswerken voor "activiteiten van ondergeschikt belang."[128]

De coördinatie tussen de vergunning op grond van de Wtw en andere vergunningen voor IPPC-installaties is het onderwerp geweest van een geschil voor de Raad van State.[129] In die uitspraak heeft de Raad bepaald dat op grond van Artikel 7 van de IPPC-richtlijn de procedures van de vergunningen die een grondslag vinden in de implementatieregelgeving van de IPPC-richtlijn en de Richtlijn industriële emissies gecoördineerd dienen te worden, zodat een integrale beoordeling van de milieugevolgen kan worden verricht. De Nederlandse wetgeving voorzag hier niet volledig in; er bestond alleen een verplichte coördinatie tussen een omgevingsvergunning voor milieu en een watervergunning voor lozingen, maar niet voor andere watervergunningen.[130] Sinds 1 januari 2015 is de reikwijdte van Artikel 6.27 lid 1 Wtw daarom verbreed van alleen de watervergunning voor het lozen, naar (bijna) alle watervergunningen, dus ook voor watervergunningen voor het onttrekken van grondwater of het infiltreren van water.[131] Er is een uitzondering opgenomen voor vergunningen voor het gebruik van een waterstaatswerk of een bijbehorende beschermingszone, omdat handelingen waarop dergelijke vergunningen betrekking

---

127 Toetsingskader waterkwaliteit in de waterwetvergunning na implementatie van de KRW (leidraad voor de waterschappen), <http://www.helpdeskwater.nl/onderwerpen/emissiebeheer/vergunningen/toetsingskaders/>. Zie ook Handgraaf 2011, p. 77-81.

128 Artikel 5.1 lid 3 Wtw. Zie ook Ozinga & Wensink 2011, p. 2-9.

129 Raad van State, 11 juni 2014, <http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RVS:2014:2120>.

130 Artikel 6.27, lid 9, Wtw is ten tijde van de wijziging van Artikel 6.27 lid 1 ook gewijzigd, omdat daarin alleen werd gesproken van over een vergunning voor het lozen.

131 Artikelen 6.4 en 6.5 onderdeel b Wtw.

hebben veelal geen gevolgen voor het milieu hebben.[132] Daarnaast is de coördinatieplicht verruimd bij de samenloop van een Kernenergiewetvergunning met een waterwetvergunning.[133]

4. Zorgplicht

De Wtw legt twee typen zorgplicht op. De zorgplicht voor waterschappen en gemeenten is geregeld in Artikelen 3.4 – 3.6 Wtw. De zorgplicht voor een ieder is vastgelegd in Artikel 6.8 Wtw; deze bepaling sluit nauw aan bij de zorgplichtbepaling in Artikel 13 Wbb. Hieronder wordt ingegaan op de directe handhaving van zorgplichten.

5. Financiële zekerheid

Aan een Wtw vergunning kunnen voorschriften of beperkingen worden verbonden, zoals bijvoorbeeld het stellen van financiële zekerheid voor dekking van aansprakelijkheid door schade die voortkomt uit de door gebruik van de vergunning veroorzaakte nadelige gevolgen voor een watersysteem.[134] Deze bepaling is niet verder uitgewerkt in een AMvB.

6. Handhaving

De uitvoering en handhaving van de Waterwet is hoofdzakelijk in handen van de waterschapbesturen. In 2012, is op basis van het 'Besluit OM-afdoening'[135] voor misdrijven of overtredingen in de sfeer van de milieuwetgeving de 'Richtlijn bestuurlijke strafbeschikkingsbevoegdheid milieu- en keurfeiten (257ba, tweede lid, Sv)' geïntroduceerd.[136] De richtlijn bevat regels voor het gebruik van de in het Besluit OM-afdoening onderscheiden bestuurlijke strafbeschikkingsbevoegdheden voor misdrijven en overtredingen van geringe aard. Daarnaast bevat zij boetebedragen voor milieu- en keurfeiten.[137] Deze richtlijn is per 1 januari 2016 vervangen.[138]

Uit de rechtspraak blijkt dat de zorgplicht ten aanzien van lozingen onder bepaalde voorwaarden direct gehandhaafd kan worden. In een zaak voor de rechtbank

---

132 Artikel 6.27, lid 1 Wtw.

133 Nota van toelichting bij de reparatiewet Waterstaat, NvT 33 976, nr. 6.

134 Artikel 6.20 Wtw.

135 Besluit van 4 juli 2007, houdende regels aangaande de buitengerechtelijke afdoening van strafbare feiten (Besluit OM-afdoening), Stb. 2007, 255 Dit besluit is gebaseerd op Artikel 257ba, Wetboek van Strafvordering. Het Transactiebesluit milieudelicten is hierin opgegaan.

136 Stcrt. 2012, 8342.

137 De feiten waarvoor de bestuurlijke strafbeschikking kan worden opgelegd is vastgelegd in de zogenaamde feitenlijst. De feiten liggen vooral op het terrein van de waterwetgeving, de bodemregelgeving, de regels voor inrichtingen, het gebruik van meststoffen in uiterwaarden en scheepsafvalstoffen. Op de feitenlijst zijn per milieuovertreding de boetebedragen voor natuurlijke personen en/of rechtspersonen vastgesteld. Het zijn vaste bedragen waar niet van afgeweken kan worden.

138 Richtlijn bestuurlijke strafbeschikkingsbevoegdheid milieu- en keurfeiten (Artikel 257ba, tweede lid, Sv), Stcrt. 2012, 8342.

Rotterdam ging het om de vraag of de Minister van I&M aan een bedrijf een last onder dwangsom mocht opleggen voor het niet doelmatig functioneren en niet goed bedienen van een bij dat bedrijf in gebruik zijnde afvalwaterzuiveringsinstallatie (AWZI) op grond van een zorgplichtbepaling in de vergunning.[139] Omdat Rijkswaterstaat op basis van onder meer handelen volgens de ontwerpgrondslagen van de AWZI en de interne procedures naar behoren had gemotiveerd dat er geen sprake was van 'doelmatig beheer', oordeelde de rechter de last onder dwangsom aanvaardbaar. In de literatuur is gesteld dat dit een gunstige ontwikkeling is omdat de handhaving van zorgplichtbepalingen, hoewel er spanning is met de rechtszekerheid, prikkels tot innovatie genereert.[140]

E. Wijzigingen in de afvalwetgeving

1. Inleiding

De Nederlandse afvalstoffenwetgeving, als neergelegd in de Wm, is in 2011 gewijzigd met de implementatie van de Europese Kaderrichtlijn afvalstoffen.[141] De definities van de Kaderrichtlijn zijn overgenomen in Artikel 1.1 Wm. In hoofdstuk 10 Wm zijn sommige bepalingen aangepast en enkele nieuwe bepalingen ingevoerd. Hoofdstuk 9 Wm is verder ingevuld.[142] Titel 10.3 Wm is vervallen en overgeheveld naar Artikel 9.5.2 Wm dat regels ter bescherming van het milieu bevat.[143] Bij AMvB kunnen er voorts regels worden gesteld ter stimulering van hergebruik, preventie, recycling, andere nuttige toepassing en het doelmatig beheer van afvalstoffen.

De Kaderrichtlijn heeft onder meer tot doel een benadering te introduceren die rekening houdt met de hele levenscyclus van producten en materialen en niet uitsluitend met de afvalfase. Een ander doel is de vermindering van de milieueffecten van afvalproducten en beter afvalbeheer, zodat de economische waarde van afvalstoffen stijgt. De definitie van afvalstof,[144] die onder invloed van de uitspraken van het Europese Hof van Justitie ruim wordt geïnterpreteerd, is niet gewijzigd,[145] maar er zijn belangrijke uitzonderingen voor bijproducten[146] en "einde afvalfase" criteria voor

---

139 Rechtbank Rotterdam, 21 november 2013, zaaknummer ROT 13/658, Milieu en Recht 2013/96.

140 Akin 2015, p. 435-437.

141 Wet van 3 februari 2011 tot wijziging van de Wet milieubeheer, de Wet belastingen op milieugrondslag en de Wet op de economische delicten ten behoeve van de implementatie van richtlijn nr. 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen (Pb EU L 312) (Implementatiewet EG-kaderrichtlijn afvalstoffen), Stb. 2011, 103.

142 Wet van 12 mei 2011 tot wijziging van de Wet milieubeheer en diverse aanverwante wetten (Verdere invulling van hoofdstuk 9), Stb. 2011, 269.

143 Kamerstukken II, 2007-2008, 31 501, nr. 3.

144 Het begrip afvalstok blijft tot juridische problemen aanleiding geven. Zie bijv. Afdeling Bestuursrechtspraak RvS, 2 april 2014, AB 2014/235.

145 De hantering van een ruim begrip van afvalstoffen was bedoeld om het milieu en de volksgezondheid beter te beschermen. Tubbing 2011, p. 82-88.

146 Artikel 1.1(6) Wm.

specifieke afvalstromen.[147] Verontreinigde bodem *in situ*, niet-verontreinigde grond, gasvormige effluenten en enkel andere zaken zijn geen afvalstof.[148]

Met de Wet tot het permanent maken van de Crisis- en herstelwet en het aanbrengen van enkele verbeteringen op het terrein van het omgevingsrecht[149] is titel 10.5 'Het zich ontdoen, de inzameling en het transport van afvalwater' zodanig gewijzigd dat ook voor lozingen buiten inrichtingen niet langer een verbod behoudens vergunning geldt, maar regulering door middel van algemene regels het uitgangspunt vormt. Hiertoe is onder meer Artikel 10.30 Wm geschrapt.[150]

2. Verbodsbepalingen

Na de wijziging van 2011 luidt de nieuwe voorkeursvolgorde voor afvalbeheer als volgt: preventie, voorbereiding voor hergebruik, recycling, (andere) nuttige toepassing en (veilige) verwijdering.[151] Bij de vaststelling van het afvalbeheerplan en het nemen van andere maatregelen voor de preventie en het beheer van afvalstoffen, kan zo nodig voor bepaalde specifieke afvalstromen van deze afvalhiërarchie worden afgeweken, indien dit in het licht van de gehele levenscyclus met betrekking tot de algemene effecten van het produceren en beheren van dergelijke afvalstoffen gerechtvaardigd is. Het beleid dient gericht te zijn op een doelmatig beheer van afvalstoffen en te verzekeren dat het beheer op effectieve en efficiënte wijze geschiedt en effectief toezicht dan wel douanecontrole op het beheer mogelijk is.[152]

Er is een nieuw verbod in hoofdstuk 10 Wm opgenomen op het mengen van gevaarlijke afvalstoffen, daaronder mede begrepen verdunnen, met andere categorieën gevaarlijke afvalstoffen of met andere afvalstoffen, stoffen of materialen. Dit verbod geldt niet voor zover het mengen van gevaarlijke afvalstoffen is toegestaan krachtens een omgevingsvergunning.[153]

De afvalwetgeving strekt zich uit over alle schakels in de afvalketen, inclusief handelaars en vervoerders.[154] Omdat een verbod bestaat op het afgeven van afvalstoffen aan een derde, zijn de uitzonderingen nauw gedefinieerd en gekoppeld aan bepaalde wettelijke verplichtingen, zoals vergunning – of registratieverplichtingen en overige administratieve verplichtingen om afvalstromen ook fysiek te kunnen volgen. De vervoerder en handelaar zijn in 2011 aan de uitzonderingen toegevoegd.[155]

---

147 De Europese Commissie heeft de opdracht dergelijke criteria op te stellen voor specifieke afvalstromen.

148 Artikel 10.1a(b) Wm.

149 Stb. 2013, 144.

150 Stb. 144/145, Artikel 2.9 F.

151 Artikel 10.4 Wm.

152 Artikel 10.5 Wm.

153 Artikel 10.54a Wm.

154 Zie ook Regeling inzamelen afvalstoffen, Stcrt. 2012, 26348.

155 Artikel 10.37 lid 2 Wm.

3. Zorgplicht

Artikel 10.1 Wm regelt de zorgplicht ten aanzien van afval, die geldt voor een ieder, burgers en bedrijven. Een ieder die handelingen met betrekking tot afvalstoffen verricht of nalaat en die weet of redelijkerwijs had kunnen weten dat daardoor nadelige gevolgen voor het milieu ontstaan of kunnen ontstaan, is verplicht alle maatregelen te nemen of na te laten die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevergd, teneinde die gevolgen zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken. Deze bepaling is gekoppeld aan een verbod op handelingen met betrekking tot afvalstoffen die nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben.[156] Dergelijke handelingen omvatten onder meer inzamelen, bewaren, nuttig toepassen, verwijderen, vervoeren of verhandelen van afvalstoffen of bemiddelen bij het beheer van afvalstoffen, behalve voor zover toegestaan bij de Wm of de EG-verordening overbrenging van afvalstoffen.

Deze zorgplicht zet aan om zorgvuldig met afvalstoffen om te gaan. Het geldt voor de gehele afvalketen, niet alleen voor de persoon bij wie ze zijn ontstaan.

4. Financiële zekerheid

Voor stortplaatsen waarvoor geen heffing is vastgesteld voor niet-bedrijfsgebonden stortplaatsen,[157] kan Gedeputeerde Staten (GS) financiële zekerheid eisen ter dekking van de kosten van monitoring, preventie van verontreiniging en nazorg.[158] Het bedrag waarvoor de zekerheid ten hoogste in stand moet worden gehouden, dient gespecificeerd te worden. GS kunnen verhaal nemen op de gestelde zekerheid, voor zover degene die de zekerheid heeft gesteld, de verschuldigde heffing niet tijdig heeft betaald,[159] en het verschuldigde bedrag invorderen bij dwangbevel.[160]
Bij AMvB kunnen nadere regels worden gesteld omtrent de wijze waarop financiële zekerheid wordt gesteld.

Financiële zekerheid is ook vereist in het kader van de Regeling EG-verordening overbrenging van afvalstoffen,[161] Deze zekerheid dekt de kosten van transport en verwerking van de afvalstoffen en kan worden gesteld in de vorm van een waarborgsom of een gelijkwaardige verzekering. Het bedrag van de zekerheid bedraagt € 450 per ton over te brengen afvalstoffen, tenzij anders is bepaald.[162]

5. Handhaving

Bij overtreding van de bepalingen van hoofdstuk 10 Wm over afvalstoffen, inclusief de zorgplicht, kan zowel strafrechtelijk als bestuursrechtelijk worden ingegrepen. Op

---

156 Artikel 10.1 lid 3, Wm legt een specifieke zorgplicht op degene die beroepsmatig of in een omvang of op een wijze alsof deze bedrijfsmatig was, handelingen met betrekking tot afvalstoffen verricht.

157 Artikel 15.45, derde lid, Wm.

158 Artikel 15.46, eerste lid, Wm.

159 Artikel 15.46, derde lid, Wm.

160 Artikel 15.46, vierde lid, Wm.

161 Regeling EG-verordening overbrenging van afvalstoffen, Stcrt. 2007, 130, als laatst gewijzigd Stcrt. 2011, 2541.

162 Artikel 3.1, Regeling EG-verordening overbrenging van afvalstoffen.

grond van Artikel 18a Wm ligt de bevoegdheid tot handhaving bij de Minister van IenM, tezamen met Gedeputeerde Staten, burgemeester en wethouders en de waterkwaliteitsbeheerder, voor zover Artikel 5.2 lid 1, onderdeel a, Wabo niet van toepassing is.

Met het opleggen van een last onder dwangsom of het toepassen van bestuursdwang kan bestuursrechtelijk worden gehandhaafd.[163] Het instrument van het dwangbevel biedt de mogelijkheid om verbeurde dwangsommen of bestuursdwangkosten in te vorderen.[164] Via civielrechtelijke weg kan een overheidslichaam dat kosten heeft gemaakt bij het beheer van afvalstoffen die kosten verhalen op degene door wiens onrechtmatige daad die kosten zijn veroorzaakt.[165]

F. Wijzigingen in bodemwetgeving

1. Inleiding

De Wet bodembescherming (Wbb) stelt regels om de bodem, inclusief het grondwater, te beschermen.[166] Bij AMvB kunnen in het belang van de bescherming van de bodem regels worden gesteld met betrekking tot het verrichten van handelingen[167] waarbij stoffen die de bodem kunnen verontreinigen of aantasten, op of in de bodem worden gebracht.[168] Ook lozingen in of op de bodem kunnen op grond van de Wbb worden gereguleerd. Sanering van verontreinigde bodem en grondwater zijn eveneens geregeld door middel van de Wbb. De waterbodemregelgeving die voorheen was opgenomen in de Wbb is overgeheveld naar de Waterwet.[169]

2. Gebiedsgerichte aanpak

De wetswijziging van 1 juli 2012 introduceerde naast de reeds bestaande gevals- en clusteraanpak[170] van verontreiniging van grondwater de 'gebiedsgerichte' aanpak.[171] In de loop der jaren was namelijk gebleken dat het lastig was om de diepere grondwaterverontreinigingen aan te pakken. De wetgeving was voornamelijk bedoeld om de lopende en in voorbereiding zijnde initiatieven te vergemakkelijken. Ook werd

---

163 Artikel 5.3 Awb.

164 Artikel 5.10 Awb.

165 Artikel 5.26 Wabo.

166 Stb. 1986, 374.

167 Bodembeschermende regels voor inrichtingen worden niet op grond van de Wbb maar op grond van hoofdstuk 8 van de Wm gesteld. Bij bedrijfsmatige activiteiten, waarbij het risico bestaat dat stoffen in de bodem terechtkomen, moet een bedrijf de bodem beschermen tegen die stoffen. De Nederlandse Richtlijn Bodembescherming (NRB) geeft regels hoe een bedrijf dit moet doen. Het Activiteitenbesluit verwijst naar de NRB.

168 Artikel 6.1 Wbb.

169 Kamerstukken II 2008-2009, 31 858, nr. 3, p. 2.

170 Artikelen 41 en 42 Wbb.

171 Stb. 2012, nr. 222. De gebiedsgerichte aanpak is geregeld in de Artikelen 55c tot en met 55i Wbb. Zie over deze regeling Woldendorp & Molenaar 2012, p. 811; Braams & Dongelmans 2013, p. 2; Fennis 2013, p. 233-234.

daarmee uitvoering gegeven aan een afspraak die was gemaakt in het Convenant bodemontwikkelingsbeleid en aanpak van spoedlocaties 2009.[172]

Met de gevalsaanpak was het moeilijk gebleken de verontreiniging van grondwater af te bakenen, omdat in de ondergrond de grondwaterverontreinigingen (de pluimen) zich met elkaar vermengen, zodat het lastig is vast te stellen van welke bron in de bovengrond de grondwaterverontreiniging afkomstig is. Als gevolg daarvan was het vaak onmogelijk om een bepaalde partij aan te wijzen als verantwoordelijk voor de sanering van het vervuilde grondwater en werden ruimtelijke ontwikkelingen belemmerd.[173]

a. Toepassingsgebied

De aanwijzing van een gebied geschiedt door het bevoegd gezag in de zin van de Wbb, in beginsel GS, of een bestuursorgaan of ambtshalve. [174] Daarbij heeft het bevoegd gezag een ruime beoordelingsvrijheid.[175] Het bestuursorgaan dat een beheerplan[176] moet opstellen ter uitvoering van de gebiedsgerichte aanpak is tevens de gebiedsbeheerder.[177] Wat in het beheerplan moet staan is geregeld in de Wbb.[178]

De gebiedsgerichte aanpak is in beginsel alleen van toepassing op verontreinigingen die voor 1 januari 1987 zijn ontstaan. De gevalsaanpak wordt nog wel gebruikt bij onderzoek en sanering van bronnen van verontreiniging in de bovengrond.[179] Het doel van de gebiedsgerichte aanpak is risicobeheersing: de risico's van verspreiding van de verontreiniging buiten het aangewezen gebied moeten zo veel mogelijk worden voorkomen en de bestaande en beoogde functies van, in en op de bodem binnen het aangewezen gebied moeten worden beschermd.[180] Die nieuwe aanpak is wel

---

172 Convenant bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties, <https://www.rijksoverheid.nl/-documenten/brochures/2009/08/01/convenant-bodemontwikkelingsbeleid-en-aanpak-spoedlocaties>. Zie ook Braams & Winterink 2015, p. 169-175.

173 Kamerstukken II, 2010-2011, 32 712, nr. 3, p. 6-7.

174 Privaatrechtelijke rechtspersonen komen niet in aanmerking om op te treden als initiatiefnemer van een gebiedsgerichte aanpak of als gebiedsbeheerder. De wetgever meent dat een privaatrechtelijk rechtspersoon niet voor voldoende continuïteit kan zorgen gedurende lange tijd en misschien ook te weinig expertise heeft. Kamerstukken II, 2010-2011, 32 712, nr. 3, p. 21

175 Kremers 2012, p. 14-24.

176 De opname van een verontreiniging in een beheerplan heeft het karakter van een beschikking in de zin van de Awb, waartegen beroep openstaat. Zie ook TK 2010-2011,32 712, nr. 3, p. 24-25.

177 Wbb, Artikel 55d lid 1, tweede volzin.

178 Wbb, Artikel 55e lid 2.

179 Zie ook Braams, Burger & Winterink 2013, p. 290-295. Over de handhaving van kwaliteitsnormen bij bodemwerkzaamheden, zie ABRvS, 7 augustus 2013, 201206344/1/A4, ECLI:NL:RvS:2013:663. Tubbing 2014, p. 74-80.

180 De Circulaire bodemsanering is in verband met de gebiedsgerichte aanpak en andere ontwikkelingen in 2012 en 2013 gewijzigd. Circulaire bodemsanering 2013, Stcrt. 2013, 16675.

beschreven als een beleidsverschuiving "van 'geval' naar 'gebied' en van 'saneren' naar 'beheren."[181]

b. Publiekrechtelijke vrijwaring

Deelname aan de gebiedsgerichte aanpak is vrijwillig, maar aan een saneringsplichtige die niet meewerkt kan wel een bevel worden gegeven, voor zover het gaat om ernstige en spoedeisende verontreiniging.[182] De wetgever gaat ervan uit dat er voldoende prikkels zijn voor bedrijven om mee te doen.[183] In de gebiedsgerichte aanpak neemt de gebiedsbeheerder de volle verantwoordelijkheid voor sanering over van de (mogelijk) saneringsplichtige voor wat betreft de verontreiniging die onder een gebiedsgericht beheerplan valt.[184] Deze publiekrechtelijke vrijwaring ontslaat de saneringsplichtige van alle verplichtingen die hij op grond van de Wbb heeft met betrekking tot de verontreiniging. De saneringsplichtige dient wel een financiële bijdrage ter dekking van de kosten van de gebiedsgerichte aanpak te betalen, zodat de vervuiler betaalt.[185] De saneringsplichtige is nog slechts verantwoordelijk voor de aanpak van de bronzone, waarover hij met de gebiedsbeheerder afspraken maakt in private overeenkomsten.

Deze publieke vrijwaring houdt niet in dat tegelijkertijd de civielrechtelijke aansprakelijkheid voor de gevolgen van de verontreiniging wordt overgenomen. Dat kan alleen via een afzonderlijke overeenkomst die daartoe strekt.[186]

3. Bodembeschermende maatregelen

In de vierde tranche wijzigingen van het Activiteitenbesluit[187] is een aantal wijzigingen en aanvullende maatregelen doorgevoerd gericht op bodembescherming. Zo zijn onder meer voorzien van een bodemvoorschrift handelingen in een oppervlaktewater[188] en smelten en gieten van metalen.[189] Voorts is de opslag van pekel in ondergrondse tanks of betonnen constructies gereguleerd (art 2.2 lid 4 AR). In het kader van maatwerkbepalingen voor bodembescherming wordt nu verwezen naar het concept van aanvaardbaar bodemrisico.[190]

---

181 Braams & Winterink 2015, p. 169-175. De Staatssecretaris heeft gezegd dat het van belang is "om bij het ondergrond-beleid het systeem van bodem en grondwater als één geheel te benaderen, inclusief de betekenis voor de wet en regelgeving." Brief Staatssecretaris I&M, Verslag bodembeleid, 8 februari 2013, Kamerstukken II, 2012-2013, nr. 52, Brief 30015-47.

182 Artikel 43 juncto 55b Wbb.

183 Kamerstukken I 2010-2011, 32 712, nr. 6, p. 10.

184 Artikel 55g lid 1 Wbb.

185 Kremers 2012, p. 14-24, 22.

186 Braams & Dongelmans 2013, p. 2.

187 Stb. 2015, 337.

188 Artikel 3.6b AB.

189 Artikel 4.84.8 AR.

190 Artikel 2.9 AB.

4. Kostenverhaal

In 2015 heeft de Hoge Raad een belangrijke uitspraak gedaan over Artikel 75 Wbb.[191] Volgens die bepaling kan de Staat de kosten van onderzoek en sanering van ernstige verontreiniging verhalen[192] op degene door wiens onrechtmatige daad de verontreiniging is veroorzaakt en die jegens de overheid krachtens burgerlijk recht aansprakelijk is voor de gevolgen daarvan. Naar aanleiding van de sanering van het voormalige bedrijfsterrein van drukkerij Joh. Enschede BV in Haarlem, deed zich de vraag voor of Artikel 75 Wbb een exclusieve regeling is en in de weg staat aan acties uit onrechtmatige daad door de staat ten aanzien van dezelfde verontreiniging. In deze zaak heeft de Hoge Raad bepaald dat de gemeentelijke overheid, als eigenaar van de verontreinigde grond, de kosten van onderzoek en sanering kan verhalen op grond van Artikel 75 lid 1 Wbb en dat die bepaling onverlet laat dat de overheid (ook) uit onrechtmatige daad vergoeding kan vorderen van schade die het in de hoedanigheid van grondeigenaar lijdt wegens kosten van onderzoek en sanering. De kostenverhaalregeling van Artikel 75 Wbb is derhalve geen exclusieve regeling.[193]

Overigens is de Wbb per 1 februari 2013 gewijzigd door toevoeging van art 37 vijfde lid, dat gedeputeerde staten toelaat in een saneringsbeschikking aan te geven door welke natuurlijke persoon of rechtspersoon de saneringsplicht moet worden nagekomen. Deze bepaling werd door de provincie Utrecht zo geïnterpreteerd dat in de saneringsbeschikking ook een rechtspersoon mag worden aangewezen die niet reeds op grond van andere bepalingen van de Wbb saneringsplichtig is. Deze interpretatie is door de Afdeling verworpen: het bevoegd gezag mag een (rechts)persoon alleen met toepassing van Artikel 37 vijfde lid, Wbb aanwijzen als degene die de sanering moet uitvoeren, indien die (rechts)persoon op grond van een ander artikel in de Wbb tot sanering verplicht is, of kan worden verplicht. [194]

5. Onderzoeksplicht voor spoedeisende bodemsanering

In 2012 werd een nieuw artikel in de Wbb geïntroduceerd, dat van rechtswege een plicht oplegt aan de eigenaar of erfpachters van ernstige verontreinigde bedrijfsterreinen die spoedige sanering vereisen, nadere onderzoek te verrichten.[195] Deze wijziging, die op 1 juli 2013 in werking is getreden, is bedoeld om het probleem op te lossen dat de saneringsplicht eerst ontstaat nadat een beschikking daartoe is genomen. Een dergelijke beschikking dient echter gebaseerd te zijn op de resultaten van nader onderzoek, maar er bestond geen wettelijke plicht voor eigenaren om nader onderzoek uit te voeren (dat kon wel bevolen worden op grond van Artikel 43 Wbb, maar dat vereiste weer een andere beschikking). De plicht tot nader onderzoek bestaat

---

191 Hoge Raad 9 januari 2015, NJ 2015, 26.

192 Zie ook Beleidsregel kostenverhaal Artikel 75 Wet bodembescherming april 2007.

193 Zie over deze zaak ook Van der Veen & Hoekstra 2015, p. 46-47.

194 ABRvS, 23 december 2015, <http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RVS:2015:-3919>.

195 Artikel 55ab, Wbb.

nu van rechtswege, zonder dat enige beschikking vereist is. Hierdoor wordt het proces van spoedsanering van bedrijfsterreinen versneld.[196]

Het nader onderzoek moet binnen zes maanden na inwerkingtreding van Artikel 55ab Wbb uitgevoerd zijn. De onderzoeksverplichting blijft rusten op de eigenaar of de erfpachter nadat hij zijn eigendom of zijn recht van erfpacht heeft overgedragen en komst mede te rusten op de opvolgende eigenaar of erfpachter. De handhaving geschiedt via bestuursdwang of een dwangsom; via de WED kan ook strafrechtelijk gehandhaafd worden.[197]

Daarnaast hoeft het bevoegd gezag onder de Wbb na 1 juli 2013 geen beschikking meer te geven over het evaluatieverslag voor bepaalde saneringen, die zijn uitgevoerd onder het Besluit uniforme saneringen (BUS). De verplichting voor de saneerder om een (beperkt) evaluatieverslag te verstrekken aan het bevoegd gezag blijft bestaan.[198]

6. Zorgplicht

De Wbb kent een ruimere zorgplicht dan de Wm: de zorgplicht in de Wbb is niet beperkt tot beroepshalve of bedrijfsmatig verrichtte activiteiten. Artikel 13 Wbb bevat een dubbele zorgplicht, een preventieve plicht en een curatieve plicht. In de eerste plaats is ieder verplicht bij bodemverontreiniging (inclusief grondwaterverontreiniging) alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevergd. Daarnaast is ieder verplicht, indien zich verontreiniging of aantasting van de bodem voordoet, deze verontreiniging of aantasting en de directe gevolgen daarvan te beperken en zoveel mogelijk ongedaan te maken, een curatieve plicht.[199] Indien de verontreiniging of aantasting het gevolg is van een ongewoon voorval, dan dienen de maatregelen onverwijld genomen te worden. Deze zorgplicht heeft een zelfstandige en aanvullende betekenis naast andere voorschriften van bijvoorbeeld een omgevingsvergunning voor de inrichting. Op grond van de zorgplicht moet nieuw veroorzaakte verontreiniging nog altijd volledig worden verwijderd.[200]

De Wbb zorgplicht geldt alleen voor zogenaamde ‘nieuwe' bodemverontreinigingen, dat wil zeggen gevallen die na 1 januari 1987 zijn ontstaan en voor de bodembedreigende handelingen genoemd in Artikel 6-11 Wbb. Indien er sprake is van een geval van ernstige verontreiniging maar spoedige sanering niet noodzakelijk is, mag het bevoegd gezag volgens de bestuursrechter geen einddatum voor sanering geven.[201]

---

196 Kamerstukken II 2011-2012, 33 1540, nr. 3.

197 Kamerstukken II 2011-2012, 33 1540, nr. 3, p. 24-25.

198 Besluit van 27 mei 2013 tot wijziging van enige besluiten in verband met de wijziging van de Wet bodembescherming met het oog op het terugbrengen van de administratieve en bestuurlijke lasten en enkele verbeteringen van de uitvoering, Stb. 2012, 621. Regeling van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, van 24 juni 2013, nr. IENM/BSK-2013/124411, tot wijziging van enkele regelingen in verband met de wijziging van de Wet bodembescherming met het oog op het terugbrengen van de administratieve en bestuurlijke lasten en enkele verbeteringen van de uitvoering, Stb. 2012, 621.

199 Van der Veen & Hoekstra 2014, p. 44.

200 Kremers 2012, p. 14-24, 23.

201 ABRvS 5 juni 2013, LJN CA2088. Zie ook Kwast 2013, p. 117-118.

De zorgplicht voor de bodem heeft werking zowel in het bestuursrecht als in het civiele recht. Zo werd geoordeeld dat de zorgplicht zich uitstrekt tot de verwijdering van asbestverdacht materiaal op een bedrijfsterrein en derhalve sanering met bestuursdwang kon worden afgedwongen.[202] In een geval van bodemverontreiniging onder een nieuwe woonwijk door een vroegere zilverfabriek besliste de civiele rechter dat de eigenaar van een verontreinigd perceel een zorgplicht heeft ten aanzien van de eigenaren van naburige percelen en derhalve maatregelen dient te nemen om verspreiding van die verontreiniging te voorkomen.[203]

7. Financiële zekerheid

De Wbb verwijst naar financiële zekerheid in de volgende situaties:

- In AMvBs die bodembeschermingsmaatregelen opleggen kan de verplichting worden opgenomen financiële zekerheid te stellen ter dekking van aansprakelijkheid voor schade die voortvloeit uit door werkzaamheden die ernstige verontreiniging of aantasting van de bodem kunnen veroorzaken.[204] Van deze mogelijkheid is gebruik gemaakt voor tankstations.[205]

- Gedeputeerde staten kunnen aan de instemming met een saneringsplan of een nazorgplan, een plicht verbinden tot het stellen van financiële zekerheid, waarbij in ieder geval wordt aangegeven het bedrag van die zekerheid. Ingevolge de wijzigingen vierde tranche Awb kan bij AMvB worden bepaald dat gedeputeerde staten het verzekerde bedrag kunnen invorderen bij dwangbevel.[206] Dit is verder uitgewerkt in het Besluit financiële bepalingen bodemsanering.[207]

- Indien de eigendom of erfpacht van een te saneren terrein wordt overgedragen, blijft de verplichting om te saneren mede rusten op de eerste eigenaar of erfpachter totdat de opvolgende eigenaar of erfpachter financiële zekerheid voor

---

202 ABRvS, 17 december 2014, <http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RVS:2015:-3930>.

203 Rb. Den Haag, 15 januari 2014 TGMA 2014, p. 151-156 (m. nt. G.A. van der Veen en J.J. Hoekstra) (hoger beroep ingesteld).

204 Artikel 16.1 Wbb. Nadere regels met betrekking tot die verplichting moeten in ieder geval specificeren het bedrag waarvoor en de termijn gedurende welke de zekerheid ten hoogste moet worden in stand gehouden, alsmede de voorwaarden waaraan moet worden voldaan alvorens de verplichting kan komen te vervallen. Tevens kan daarbij worden geregeld op welke personen de verplichting rust. Artikel 16.2 Wbb.

205 Besluit van 12 december 2002 tot wijziging van het Besluit tankstations milieubeheer, het Besluit verplicht bodemonderzoek bedrijfsterreinen en het Besluit opslaan in ondergrondse tanks 1998 (financiële zekerheid, keuringsdocumenten en bevoegd gezag organen), Stb. 2002, 645.

206 Wet van 25 juni 2009 tot aanpassing van bijzondere wetten aan de vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht (Aanpassingswet vierde tranche Awb), Stb. 2009, 265.

207 Stb. 2005, 681, zoals gewijzigd.

de saneringskosten heeft gesteld, en daarmee door gedeputeerde staten is ingestemd.[208]

8. Handhaving

Handhaving geschiedt door het bevoegd gezag door middel van bestuursdwang of een last onder dwangsom. De bestuursrechter heeft bevestigd dat de preventieve zorgplicht ook op die manier kan worden gehandhaafd. In een uitspraak betreffende de last onder dwangsom opgelegd wegens overtreding van Artikel 13 Wbb, heeft de ABRvS beslist dat voor een overtreding van de zorgplicht niet is vereist dat zich daadwerkelijk verontreiniging van de bodem heeft voorgedaan. De zorgplicht kan worden ingeroepen wanneer verontreiniging slechts dreigt.[209]

Hoewel titel 17.2 Wm en de Wbb overlappen, kent de Wbb anders dan titel 17.2 Wm geen verplicht kostenverhaal. Voor bepaalde overtredingen is ook strafrechtelijke handhaving mogelijk ingevolge Artikel 1a, onder 1, WED.

9. 'Humane spoed' locaties

In het 'Convenant bodemontwikkeling en aanpak spoedlocaties' hebben het Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen afspraken gemaakt over de aanpak van verontreinigde bodems en grondwaterverontreinigingen, mede in samenhang met de ruimtelijke ontwikkeling van de ondergrond. 'Humane spoedlocaties bodemverontreiniging' zijn locaties die bij huidig gebruik onaanvaardbare risico's kunnen vormen voor de mens.

Tussen 2010-2015 zijn 596 humane spoedlocaties geïdentificeerd. Daarvan zijn er op 31 december 2015 reeds 562 gesaneerd (50-70%) of risico-beheerst. De bedoeling is de overige 34 in de komende periode aan te pakken.[210] De verwachting is dat er door deze saneringen minder risico bestaat voor de mens en dat derhalve minder aansprakelijkheidsclaims zullen volgen.

10. Bodembeleid en schaliegas

De Minister van Economische Zaken heeft in 2011 een onderzoek laten instellen naar de winning van schaliegas.[211] Dit onderzoek leidde niet tot een vervolgbesluit over schaliegas en de minister vroeg verder advies over mogelijk geschikte locaties.[212] In de

---

208 Artikel 55b, Wbb.

209 ABRvS 18 juni 2014, 201309093/1/A4; ABRvS 3 maart 2010, 200901882/1/M1. Zie over deze zaken ook Van der Veen & Hoekstra 2014, p. 44-45.

210 Geschikt voor gebruik: De bodem duurzaam gebruiken voor maatschappelijke opgaven, Eindrapportage Convenant bodemontwikkeling en aanpak spoedlocaties 2010-2015, p. 41 *et seq*.

211 Kamerstukken II 2011-2012, 32 849, nr. 7. Zie voor een overzicht van de verschillende toestemmingen die vereist zijn voor schaliegasopsporing en -winning, Brans & Van den Brink 2014, p. 150-162.

212 Kamerstukken II 2012-2013, 28 982, nr. 133.

'Structuurvisie schaliegas,' die in juli 2015 is afgerond, wordt op die vraag ingegaan. Het kabinet heeft daarna besloten dat in deze kabinetsperiode geen boringen naar schaliegas zullen plaatsvinden.

Ingevolge het huidige beleid is commerciële opsporing en winning van schaliegas de komende vijf jaar niet aan de orde. Bestaande vergunningen zullen niet worden verlengd.[213] De Ministers van Economische Zaken en I&M zijn voornemens schaliegas mee te nemen de 'Structuurvisie grond' ('STRONG'), zodat een integrale afweging van ondergrondse activiteiten gemaakt kan worden. In het Energierapport 2015 schetst het kabinet hoe de toekomst van duurzame energievoorziening er uit gaat zien en schaliegas maakt daar deel vanuit.[214]

11. Bodembescherming en de Omgevingswet

De invoering van de Omgevingswet zal leiden tot een aantal 'aanvullingswetten.' Bodembescherming is een van die aanvullingswetten. Dit zal leiden tot belangrijke wijzigingen, zoals het stellen van algemene regels in plaats van vergunningen voor bestaande verontreinigingen, het bestaand gebruik en de risico's voor de mens gaan een grotere rol spelen in normering, en de gemeente krijgt vrijheid om gebiedsgerichte bodemkwaliteitseisen te stellen die moeten liggen tussen de maximale waarde en de voorkeurswaarde.[215]

G. Wijzigingen in de Mijnbouwwet ter zake van CCS en Offshore Gas en Olie

In de periode 2010-2015 zijn twee belangrijke wijzigingen in de mijnbouwwetgeving geïnitieerd in verband met de implementatie van de Europese Richtlijn '*carbon capture and storage*' (CCS) (CO_2 afvang en opslag) en de Richtlijn betreffende de veiligheid van offshore gas en olie-activiteiten. Deze wijzigingen worden hierna achtereenvolgens besproken. Daarna wordt in het kort de Ontgrondingenwet behandeld. Bij die bespreking zal de aandacht met name uitgaan naar de zorgplichten, kostenverhaal en financiële zekerheid.

1. CO_2 Afvang en Opslag

a. Inleiding

De wet van 6 juni 2011 wijzigde de mijnbouwwet (Mbw) in verband met de implementatie van Richtlijn nr. 2009/31/EG betreffende CCS.[216] De wijzigingen hebben

---

213 Zie <www.rvo.nl/subsidies/regelingen/structuurvisie-schaliegas>.

214 Zie <www.ipo.nl/duurzame-ruimtelijke-ontwikkeling-waterbeheer/structuurvisie-ondergrond>.

215 Brief van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, Milieubeleid, Kamerstukken II, 28 663, nr. 64.

216 Wet van 6 juni 2011 tot wijziging van de Mijnbouwwet in verband met implementatie van richtlijn nr. 2009/31/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 betreffende de geologische opslag van kooldioxide en tot wijziging van richtlijn 85/337/EEG van de Raad, de richtlijnen 2000/60/EG, 2001/80/EG, 2004/35/EG, 2006/12/EG en 2008/1/EG en verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad (Pb EG L 140) en van Ospar Decision

met name betrekking op het opsporen van CO_2-opslagcomplexen en de vergunningseisen en -procedures voor CO_2-opslag. Het nieuwe hoofdstuk 3 (Artikelen 25-32) regelt de opslagvergunningen. Artikel 25 lid 1 Mbw bepaalt dat voor zowel voor het opsporen van opslagcomplexen als voor de permanente opslag van CO_2 een vergunning nodig is. 'Permanent opslaan' is gedefinieerd als 'permanent opslaan van CO_2 en stoffen die daarmee in directe samenhang worden opgeslagen, met uitzondering van opslag van CO_2 voor onderzoeks- of ontwikkelingsdoeleinden of voor het beproeven van nieuwe producten en procedés indien de geplande opslagcapaciteit minder is dan 100 kiloton.'[217]

b. Zorgplicht

Omdat de Mijnbouwwet reeds een zorgplicht oplegde was het niet nodig zo'n plicht bij de implementatie van de Richtlijn af te kondigen.[218] Deze zorgplicht is als volgt geformuleerd:

> "De houder van een vergunning [voor de opslag van CO_2], dan wel, ingeval de vergunning haar gelding heeft verloren, de laatste houder daarvan, neemt alle maatregelen die redelijkerwijs van hem gevergd kunnen worden om te voorkomen dat als gevolg van de met gebruikmaking van de vergunning verrichte activiteiten:
> a. nadelige gevolgen voor het milieu worden veroorzaakt,
> b. schade door bodembeweging wordt veroorzaakt,
> c. de veiligheid wordt geschaad, of
> d. het belang van een planmatig beheer van voorkomens van delfstoffen of aardwarmte wordt geschaad."[219]

Artikel 2.1, tweede en vierde lid, Activiteitenbesluit is van overeenkomstige toepassing. Daarin staat wat met het voorkomen of beperken van het ontstaan van nadelige

---

2007/2 on the storage of carbon dioxide streams in geological formations, Stb. 2011, 581. Ook zijn het Mijnbouwbesluit en de Mijnbouwregeling gewijzigd, voor zover nodig voor de implementatie van de Richtlijn.

217 Artikel 1.u, Mbw.

218 Zie ook Artikel 3, Mijnbouwbesluit (Mbb): "1 Bij het verrichten van mijnbouwactiviteiten worden maatregelen genomen ter voorkoming van schade. 2 Indien bij het verrichten van mijnbouwactiviteiten ernstige schade dreigt te ontstaan of is ontstaan, wordt hiervan onmiddellijk mededeling gedaan aan de inspecteur-generaal der mijnen." Artikel 3, Besluit algemene regels milieu mijnbouw bepaalt als volgt: "De uitvoerder die weet of redelijkerwijs had kunnen weten dat door het in werking zijn van de mobiele installatie dan wel onderzeese installatie en de in verband met de mobiele installatie dan wel onderzeese installatie verrichtte werkzaamheden en activiteiten nadelige gevolgen voor het milieu ontstaan of kunnen ontstaan die niet of onvoldoende worden voorkomen of beperkt door naleving van de bij of krachtens dit besluit gestelde regels, voorkomt die gevolgen of beperkt die voor zover voorkomen niet mogelijk is en voor zover dit redelijkerwijs van hem kan worden gevergd."

219 Artikel 33, Mbw.

gevolgen voor het milieu wordt bedoeld. Het vierde lid autoriseert het bevoegd gezag met betrekking tot de zorgplicht maatwerkvoorschriften te stellen voor zover het betreffende aspect bij of krachtens het Activiteitenbesluit niet uitputtend is geregeld. Artikel 2.9 van het Activiteitenbesluit legt een bodemzorgplicht bij de uitvoerder die dusdanige maatregelen moet nemen dat het bodemrisico "verwaarloosbaar" wordt.

c. Financiële zekerheid en kostenverhaal

Een aanvraag om een vergunning voor permanent opslaan van CO_2 omvat een omschrijving van de financiële zekerheid of een gelijkwaardige voorziening die gesteld zal worden en een bewijs dat deze rechtsgeldig en daadwerkelijk wordt gesteld voordat met de opslag van CO_2 wordt aangevangen.[220] Indien een vergunning wordt verleend dient deze te vermelden het bedrag aan financiële zekerheid of een gelijkwaardige voorziening.[221] Voor aanvang en ieder jaar opnieuw moet de houder van een vergunning voor permanent opslaan voor CO_2 of aan de minister een bewijs overleggen dat financiële zekerheid of een gelijkwaardige voorziening is gesteld en aangehouden.[222]

Voort kan een vergunning geweigerd worden op grond van de technische of financiële mogelijkheden van de aanvrager, als onvoldoende verzekerd is dat de aanvrager zal voldoen aan hem op te leggen verplichtingen.[223] De minister kan hieromtrent nadere regels stellen. Ook kan een vergunning worden ingetrokken indien (i) de vergunningsvoorwaarden niet worden nageleefd of dat er risico is op lekkages of significante onregelmatigheden, (ii) dit noodzakelijk blijkt op basis van de meest recente wetenschappelijke bevindingen en technologische vooruitgang, of (iii) de gestelde financiële zekerheid of een gelijkwaardige voorziening onvoldoende blijkt te zijn.[224]

Indien de minister een vergunning intrekt, mag hij de werkzaamheden voortzetten en de nodige maatregelen nemen, inclusief corrigerende maatregelen en preventieve en herstelmaatregelen. De gemaakte kosten verhaalt hij op de voormalige vergunninghouder of, voor zover geen verhaal mogelijk is, op de door de voormalige vergunninghouder gestelde financiële zekerheid.[225]

Bij de beëindiging van de opslagactiviteit kan de Minister een vergunning voor permanent opslaan van CO_2 intrekken indien aan een aantal voorwaarden is voldaan, inclusief dat de vergunninghouder hem een financiële bijdrage ter beschikking heeft gesteld waarmee de voorziene kosten, doch ten minste de geraamde monitoringskosten gedurende een periode van 30 jaar, ingaande op het tijdstip van intrekking worden gedekt. Daarmee vervalt de verplichting voor de houder de gestelde financiële zekerheid of een gelijkwaardige voorziening aan te houden.[226]

---

220 Artikel 31b, Mbw. Zie over het belang van een financiële zekerheid bij de opslag van CO_2 ook Faure 2016a, p. 387-476.

221 Artikel 31d, Mbw.

222 Artikel 31g, Mbw.

223 Artikel 27, lid 2, Mbw juncto Artikelen 46, 47 en 102, Mbw.

224 Artikel 31h, Mbw.

225 Artikel 31l, Mbw.

226 Artikel 31k, vijfde lid, en 31l, vierde lid, Mbw.

d. Handhaving

De minister is bevoegd tot het opleggen van een last onder bestuursdwang van de verplichtingen bij of krachtens de Mbw gesteld.[227] Wanneer dwang wordt toegepast kan in bepaalde gevallen ook financiële zekerheid geëist worden.[228]

2. Offshore olie- en gas activiteiten

a. Inleiding

Ter uitvoering van de Europese Richtlijn betreffende de veiligheid van offshore olie- en gasactiviteiten is een wijziging van de Mijnbouwwet voorgesteld. De aanleiding voor de richtlijn was het ongeval dat zich op 20 april 2010 in de Golf van Mexico heeft voorgedaan op een boorplatform.[229] Door een ongecontroleerde ontsnapping van olie en gas ontstond er een explosie op het platform. Er vielen elf doden en over een periode van drie maanden stroomden er miljoenen vaten olie in zee.[230] Voor de Europese Commissie was deze ramp aanleiding om een richtlijn voor te stellen voor de veiligheid van offshore olie en gasactiviteiten.[231] De richtlijn stelt voorwaarden voor een veilige opsporing en winning van olie en gas op zee en scherpt de reactiemechanismen bij zware ongevallen aan. Zo wordt het risicobeheer en de voorbereiding op noodsituaties bij offshore opsporing en winning van olie en gas versterkt. Het wetsvoorstel dat is opgesteld ter implementatie houdt een minimum transpositie in.[232] Dit voorstel is momenteel bij de Eerste Kamer aanhangig.[233]

b. Zorgplicht

Voor een bespreking van de algemene zorgplicht die de Mbw oplegt zij verwezen naar het deel over CO_2 opslag hierboven.

---

227 Artikel 132, Mbw.

228 Artikelen 47 en 48 Mbw.

229 Zie over het ongeval: Europese Commissie-Persbericht Brussel 27 oktober 2011: Energie: De Commissie stelt nieuwe veiligheidsnormen op voor offshore-olie-en-gaswinning. Memo/11/740.

230 TK 2014-15, 34 041, MvT nr. 3.

231 Zie verder over deze Europese ontwikkelingen ook Faure, Liu & Wang 2015, p. 356-422.

232 Wijziging van de Mijnbouwwet, de Wet milieubeheer en de Wet op de economische delicten in verband met implementatie van richtlijn nr. 2013/30/EU van het Europees parlement en de Raad van 12 juni 2013 betreffende de veiligheid van offshore olie- en gasactiviteiten en tot wijziging van richtlijn 2004/35/EG (Pb EU 2013, L 178), Kamerstukken II, 2014-15, 34 041, nr. 2, MvT nr. 3. Kamerstukken II 2014-2015, 34 041, nr. 25.

233 Wijziging van de Mijnbouwwet, de Wet milieubeheer en de Wet op de economische delicten in verband met implementatie van richtlijn nr. 2013/30/EU van het Europees parlement en de Raad van 12 juni 2013 betreffende de veiligheid van offshore olie- en gasactiviteiten en tot wijziging van richtlijn 2004/35/EG (Pb EU 2013, L 178), en wijziging van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek in verband met de omkering van de bewijslast bij schade binnen het effectgebied van een mijnbouwwerk, EK 2014-2015, 34 041 A.

c. Financiële zekerheid en kostenverhaal

Het gewijzigd voorstel van wet voorziet in verplichte financiële zekerheid en bevat enige bepalingen die betrekking hebben op de mogelijkheid van kostenverhaal. Zo worden bij een aanvraag voor een opsporings- of winningsvergunning voor koolwaterstoffen de technische en financiële mogelijkheden van de aanvrager beoordeeld. Daarbij wordt rekening gehouden met "de financiële draagkracht van de aanvrager om alle eventueel uit de desbetreffende opsporings- en winningsactiviteiten voortvloeiende aansprakelijkheden te dragen."[234] Bij een vergunningsaanvraag voor winning in het continentaal plat of onder de territoriale zee wordt bij de beoordeling van de technische of financiële mogelijkheden van de aanvrager, tevens rekening gehouden met "de kosten van aantasting van het mariene milieu."[235]

Wat betreft financiële zekerheid dient de vergunning voor opsporing en winning van koolwaterstoffen de omvang van de middelen te bepalen die de houder van de vergunning verplicht is aan te houden om te voldoen aan financiële verplichtingen die voort kunnen vloeien uit aansprakelijkheden ter zake van op basis van de vergunning te verrichten activiteiten.[236]

Tenslotte voorziet het wetsvoorstel ook in een retributieregeling.[237] Op grond van die regeling moeten de kosten voor de uitvoering van de publieke taken worden doorberekend aan de exploitanten van een productie-installatie en de eigenaren van een niet-productie-installatie. Bij AMvB worden nadere regels gesteld over deze doorberekening. De minister kan de verschuldigde bedragen invorderen bij dwangbevel.[238]

d. Omkering bewijslast bij milieuschade door mijnbouwwerken

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel ter implementatie van de Richtlijn veiligheid offshore olie en gas, heeft de Tweede Kamer besloten ook een algemene bewijslast omkering ten aanzien van schade veroorzaakt door mijnbouwwerken in het ontwerp op te nemen.[239] Daartoe zou Boek 6 BW gewijzigd worden en aan Artikel 177 vier leden toegevoegd worden.

De bewijslastomkering zou geconstrueerd worden via een wettelijke vermoeden, dat als volgt zou luiden:

---

234 Artikel 9a, eerste lid, Mbw.

235 Artikel 9a, tweede lid, Mbw. Bij ministeriële regeling worden t.z.t. nadere regels gesteld.

236 Artikel 12, lid 2, Mbw.

237 Artikel 133, Mbw.

238 Daarop is de Awb van toepassing.

239 Artikel IA, Wijziging van de Mijnbouwwet, de Wet milieubeheer en de Wet op de economische delicten in verband met implementatie van richtlijn nr. 2013/30/EU van het Europees parlement en de Raad van 12 juni 2013 betreffende de veiligheid van offshore olie- en gasactiviteiten en tot wijziging van richtlijn 2004/35/EG (Pb EU 2013, L 178), en wijziging van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek in verband met de omkering van de bewijslast bij schade binnen het effectgebied van een mijnbouwwerk, Kamerstukken I, 2014-2015, 34 041 A.

> "Indien binnen het effectgebied[240] van een mijnbouwwerk schade ontstaat, die naar zijn aard mijnbouwschade zou kunnen zijn, wordt vermoed dat die schade door de aanleg of de exploitatie van het mijnbouwwerk veroorzaakt is. Indien binnen het effectgebied van een mijnbouwwerk als gevolg van de uitstroming van delfstoffen schade ontstaat, die naar zijn aard mijnbouwschade zou kunnen zijn, wordt vermoed dat de schade het gevolg is van het niet beheersen van de ondergrondse natuurkrachten die door de aanleg of bij de exploitatie van het werk zijn ontketend."

De schadevergoeding kan in dit geval getemperd worden door "de aanwezigheid van direct waarneembare bouwkundige gebreken" die van invloed zijn op de omvang van de schade. Indien de exploitant verweer voert, dient hij op verzoek aan de eiser ter beschikking te stellen "alle informatie waarover hij beschikt ten aanzien van de exploitatie, de bodemstructuur, en bodembewegingen die benodigd is om te kunnen beoordelen of zijn verweer gegrond is."

Inmiddels heeft de Raad van State advies gegeven over dit wettelijk vermoeden.[241] Op basis daarvan heeft de Minister van Economische Zaken besloten het voorstel te amenderen en een novelle in te dienen.[242] Uit de reactie van de minister blijkt dat die novelle het wettelijk bewijsvermoeden zou beperken tot de Groningse situatie en tot fysieke schade aan bouwwerken. Voor een verdere bespreking, zie deel VI, onder C.1, p. 146.

e. Handhaving

Hierboven werd reeds verwezen naar bestuursdwang. Daarnaast is in bepaalde gevallen ook strafrechtelijke handhaving mogelijk via de Wet op de economische delicten.

3. Groninger gasveld

Er is ook een voorstel aanhangig om de Mbw te wijzigen teneinde de veiligheid van mijnbouw te vergroten en meer regie te kunnen voeren. Dit voorstel is gebaseerd op de aanbevelingen van de Onderzoekraad voor de Veiligheid (OVV) over de veiligheidsrisico's in Groningen.[243] Het kabinet heeft besloten alle aanbevelingen over te nemen en de mijnbouwwet te wijzigingen.[244] Het wetsvoorstel strekt ertoe om het veiligheidsbelang meer expliciet in de Mbw op te nemen.[245] Tevens wordt de Mbw aangepast zodat de overheid beter kan sturen in waar geboord wordt of om de wijze van winning tussentijds aan te kunnen passen. De aanpassing van de Mijnbouwwet is

---

240 Deze term zou bij AMvB verder uitgewerkt worden.

241 RvS, No. W15.15.0151/iV/Vo, 's-Gravenhage, 7 oktober 2015.

242 Brief van de Minister van Economische Zaken, 16 november 2015, EK 2015-2016, 34 041, C.

243 Kamerstukken II 2014-2015, 33 529, nr. 123.

244 Kamerstukken II 2014-2015, 33 529, nr. 143.

245 Kamerstukken II, 2015-216, 34 348, nr. 2.

een onderdeel van een breder pakket aan maatregelen, met name op het domein van het omgevingsrecht.[246]

4. Ontgrondingenwet

De Ontgrondingenwet, die het winnen van zand, grind, klei en andere materialen uit de Nederlandse bodem regelt, is op enkele punten aangepast in de periode 2010-2015. Er is een bepaling toegevoegd die handelen in strijd met een voorschrift van een vergunning[247] verbiedt.[248] Zo'n voorschrift kan financiële zekerheid eisen voor het nakomen van de in de vergunning gestelde verplichtingen.[249]

H. Wijzigingen in wetgeving betreffende chemische stoffen en GGOs

In dit deel worden achtereenvolgens de volgende regeling betreffende chemische stoffen besproken: de REACH Verordening, de wetgeving betreffende gewasbeschermingsmiddelen en biociden, de regelgeving betreffende de bescherming tegen externe risico's, de regelgeving betreffende genetisch gemodificeerde organismen (GGOs) en de regels betreffende emissierechten.

1. REACH-Verordening

a. Inleiding

De Europese Verordening inzake de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH)[250] en de daaraan gerelateerde Verordening betreffende de indeling, etikettering en verpakking van stoffen en mengsels[251] hebben de regulering van chemische stoffen in Europa ingrijpend

---

246 Wijziging Mijnbouwwet veiligheid en regie, <https://www.internetconsultatie.nl/wijziging_mijnbouwwet.

247 Ingevolge Artikel 3, lid 1, is het verboden om te ontgronden zonder dat men daarvoor een vergunning heeft. Aan deze vergunning kunnen voorschriften worden verbonden.

248 Wet van 25 maart 2010 tot vaststelling van overgangsrecht en wijziging van diverse wetten ten behoeve van de invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Invoeringswet Wet algemene bepalingen omgevingsrecht). Artikel 3a, Ontgrondingenwet.

249 Artikel 3, lid 3f, Ontgrondingenwet. Ingevolge Artikel 3, lid 4 kan financiële zekerheid niet worden gevorderd van publiekrechtelijke lichamen.

250 Verordening (EG) Nr. 1907/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2006 inzake de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH), tot oprichting van een Europees Agentschap voor chemische stoffen, houdende wijziging van Richtlijn 1999/45/EG en houdende intrekking van Verordening (EEG) nr. 793/93 van de Raad en Verordening (EG) nr. 1488/94 van de Commissie alsmede Richtlijn 76/769/EEG van de Raad en de Richtlijnen 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG en 2000/21/EG van de Commissie, PB L 396, 30 december 2006, p. 1.

251 Verordening (EG) Nr. 1272/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 betreffende de indeling, etikettering en verpakking van stoffen en mengsels tot wijziging en

veranderd.[252] Het doel van deze wetgeving is te verzekeren dat chemische stoffen uiterlijk in 2020 worden geproduceerd en gebruikt met zo weinig mogelijk negatieve gevolgen voor de gezondheid van de mens en het milieu. Risicovolle stoffen zullen vervangen worden door minder gevaarlijke stoffen of technieken, wanneer geschikte economisch en technisch haalbare alternatieven voorhanden zijn.[253]

Omdat de REACH Verordening directe werking heeft in Nederland, is de transpositie beperkt gebleven. Titel 9.3 Wm bepaalt dat bij AMvB regels op het gebied van registratie, evaluatie en autorisatie van chemische stoffen worden gesteld ter uitvoering van de EG-verordening (REACH).

b. Onderzoeks- en rapportageverplichtingen

Het door de REACH Verordening geïmplementeerde beginsel van '*no data, no market*' (zonder gegevens geen markt) heeft ertoe geleid dat een vloed aan informatie over chemische stoffen beschikbaar is gekomen.[254] Deze informatie betreft zowel de risico's verbonden aan de fabricage, het gebruik en het zich ontdoen van chemische stoffen, als ook die verbonden aan het beheer van zulke risico's.

c. Zorgplicht

De REACH Verordening stoelt op het beginsel dat de industrie stoffen met zoveel verantwoordelijkheidsgevoel en zorg produceert, importeert of gebruikt of op de markt brengt als nodig is om ervoor te zorgen dat onder redelijkerwijs te verwachten omstandigheden de menselijke gezondheid en het milieu niet worden geschaad.[255] Aan deze algemene zorgplicht is een risicobeheer-verplichting gekoppeld.

Bij de wijziging van de Wm in verband met de uitvoering van de REACH Verordening is een zorgplicht opgenomen voor "een ieder die beroepshalve een stof, mengsel of genetisch gemodificeerd organisme vervaardigt, in Nederland invoert, toepast, bewerkt, verwerkt of aan een ander ter beschikking stelt." Indien zo'n persoon "weet of redelijkerwijs had kunnen vermoeden dat door zijn handelingen met die stof of dat mengsel of organisme gevaren kunnen optreden voor de gezondheid van de mens of voor het milieu, is [hij] verplicht alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevergd, teneinde die gevaren zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken."[256] Deze zorgplicht sluit volgens de regering "uitstekend aan bij de doelstellingen van REACH dat bedrijven zorgvuldiger zullen omgaan met stoffen doordat zij daarover meer kennis zullen vergaren of verkrijgen." Als zodanig is deze een aanvulling op hetgeen in REACH verplicht is gesteld.[257]

---

intrekking van de Richtlijnen 67/548/EEG en 1999/45/EG en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1907/2006, PB L 353 van 31 december 2008, p. 1.

252 Roosen & Woldendorp 2013, p. 319-325.

253 Dit is met name het doel van het REACH autorisatie regime. Zie ook Lofstedt 2014, p. 543-564.

254 Zie ECHA, <http://echa.europa.eu/nl/information-on-chemicals>.

255 Preambule 16, REACH Verordening.

256 Artikel 9.2.1.2 Wm.

257 Uitbreiding en wijziging van de Wet milieubeheer in verband met de uitvoering van EG-verordening registratie, evaluatie en autorisatie van chemische stoffen (REACH) en de overheveling van de

De zorgplichtbepaling geldt als vangnet bij het ontbreken van specifieke regels ten aanzien van stoffen, preparaten en GGO's.[258] Deze vangnetfunctie geldt ook ten aanzien van handelingen met stoffen die niet onder de reikwijdte van REACH vallen. Voorts wijst de MvT op jurisprudentie waarin het voorkomen en niet het beperken van gevaar aan de veroordeling ten grondslag ligt.[259] De regering heeft echter verduidelijkt dat de zorgverplichtingen niet onbegrensd zijn: de eigen verantwoordelijkheid en daarmee de voorgeschreven zorgplicht is beperkt tot wat in het vermogen van de betrokkenen ligt: "Dat wil zeggen, dat aan producenten en importeurs met betrekking tot informatiemogelijkheden en redelijkerwijs te nemen maatregelen strengere en verdergaande eisen gesteld mogen worden dan aan degenen die dezelfde stoffen bijvoorbeeld ambachtelijk toepassen." De regering merkte voorts nog op dat in de afgelopen jaren de zorgplichtbepaling handhaafbaar is gebleken.[260]

d. Risicobeheer (omkering bewijslast)

Deze verordening, die is gebaseerd op het voorzorgsbeginsel, vereist dat fabrikanten, importeurs en downstreamgebruikers ervoor moeten zorgen dat zij stoffen vervaardigen, in de handel brengen of gebruiken die niet schadelijk zijn voor de gezondheid van de mens of voor het milieu.[261] De risico's van chemische stoffen moet afdoende beheerst worden.

Voor stoffen waarvoor een chemische veiligheidsbeoordeling vereist is, moeten bij registratie richtsnoeren voor een veilig gebruik van de stof overeenkomstig punt 5 van bijlage VI worden ingediend.[262] De registrant stelt passende maatregelen vast om de bij de chemische veiligheidsbeoordeling geconstateerde risico's afdoende te beheersen en past die maatregelen toe en beveelt die aan, indien dat passend is, in veiligheidsinformatiebladen die hij overeenkomstig Artikel 31 verstrekt.[263] De leverancier van een gevaarlijke stof of een mengsel verstrekt de afnemer vervolgens een overeenkomstig bijlage II opgesteld veiligheidsinformatieblad.[264]

Deze bepalingen van de REACH Verordening zijn geïnterpreteerd als een 'omkering van de bewijslast:' terwijl voorheen de overheid moest bewijzen dat een stof een onaanvaardbaar risico schept, moet nu de producent of importeur aantonen dat de risico's afdoende zijn beheerst. Zo zegt het Europese Chemische Agentschap (ECHA) in een recent document letterlijk:

---

bepalingen van de Wet milieugevaarlijke stoffen naar de Wet milieubeheer, alsmede daarmee samenhangende wijzigingen van andere wetten (Uitvoeringswet EG-verordening registratie, evaluatie en autorisatie van chemische stoffen (REACH)), Kamerstukken II, 2005-2006, 30 600, nr. 3.

258 Deze vangnetfunctie geldt ook ten aanzien van handelingen met stoffen die niet onder de reikwijdte van REACH vallen (bijv. handelingen in verband met asbestverwijdering).

259 Kamerstukken II 2005-2006, 30 600 nr. 3.

260 Kamerstukken II 2005-2006, 30 600, nr. 3.

261 Artikel 1.3 EG-verordening registratie, evaluatie en autorisatie van chemische stoffen.

262 Artikel 10v EG-verordening registratie, evaluatie en autorisatie van chemische stoffen.

263 Artikel 14, lid 6 EG-verordening registratie, evaluatie en autorisatie van chemische stoffen.

264 Artikel 31, lid 1 EG-verordening registratie, evaluatie en autorisatie van chemische stoffen.

> "REACH reversed the burden of proof on the safe use of chemical substances. It is now up to individual companies who manufacture or import chemicals to demonstrate how these substances can be used safely. Companies need to collect information on substance properties and their uses, and assess how workers, consumers and the environment are exposed to the substances. Companies document the conclusions in a registration dossier. ECHA and other authorities use the information in the registrations to decide whether further, European-wide, risk management measures are needed. Most of the information in the registrations is made available to the general public in publications on ECHA's website."[265]

Dit is een begrijpelijk sentiment en er zit een kern van waarheid in, maar het is juister om te stellen dat de REACH Verordening niet de bewijslast, maar de productielast omkeert.[266]

e. Financiële zekerheid en aansprakelijkheid

Hoewel de REACH Verordening geen verplichting tot aansprakelijkheid en zekerheidsstelling oplegt, wordt wel gerefereerd aan aansprakelijkheid, waar gesteld wordt dat "de fabrikanten en importeurs van voorwerpen aansprakelijk moeten zijn voor hun voorwerpen."[267]

Indien de bepalingen van REACH overtreden worden waardoor gezondheids- of milieuschade ontstaat, ligt het in de lijn der verwachting dat civielrechtelijke aansprakelijkheid voor die schade moeilijk te voorkomen zal zijn. Waar REACH-plichten die refereren aan "onaanvaardbaar risico" of "niet afdoende beheerste risico's" geschonden worden, lijkt nalatigheid of schuld dichtbij. Daarnaast is de REACH Verordening ook van belang voor de preventie en vergoeding van milieuschade doordat er meer informatie over stoffen ter beschikking is gekomen.[268]

f. Overige plichten en ketenverantwoordelijkheid

De REACH Verordening legt tal van andere plichten op, onder meer ten aanzien van de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen.[269]

Interessant is dat de REACH Verordening een uitgebreid systeem van ketenverantwoordelijkheid creëert, niet alleen door dwingende bepalingen, maar ook de facto doordat naleving alleen mogelijk is indien de keten meewerkt. In de preambule wordt het belang van de keten als volgt verwoord:

> "Alle beschikbare en relevante informatie over stoffen als zodanig, in mengsels of voorwerpen moet worden bijeengebracht om te helpen bij het in kaart brengen van gevaarlijke eigenschappen, en aanbevelingen betreffende

265 ECHA's REACH 2018 Roadmap, 14 January 2015, p. 4.

266 Zie Bergkamp 2013, Hoofdstuk 1 onder C (0.08-0.10).

267 Zie Preambule 29, REACH Verordening.

268 Bergkamp 2013, Hoofdstuk 7 (7.56).

269 Zie daarover Bergkamp 2013, Hoofdstuk 4 onder G, H, I (4.154-4.260).

risicobeheersmaatregelen moeten stelselmatig via toeleveringsketens worden doorgegeven, als redelijkerwijs noodzakelijk, om negatieve gevolgen voor de menselijke gezondheid en het milieu te voorkomen. Daarnaast moet, waar passend, technisch advies ter ondersteuning van risicobeheer worden bevorderd in de toeleveringsketen."[270]

Het belangrijkste instrument om tot een 'verantwoordelijkheidsketen' (of 'ketenverantwoordelijkheid') te komen is communicatie. Titel IV van de REACH Verordening handelt over dit onderwerp.

g. Handhaving

De REACH Verordening kan langs bestuurlijke en strafrechtelijk weg worden afgedwongen. Artikel 17.19 Wm geeft de Minister de bevoegdheid, zo nodig met de hulp van de sterke arm, alle noodzakelijke maatregelen te nemen indien stoffen, mengsels of genetisch gemodificeerde organismen, dan wel handelingen daarmee, 'onduldbaar gevaar' opleveren. Bestuurlijke handhaving geschiedt op grond van hoofdstuk 18 Wm. In Artikel 9.3.3 Wm staan de bepalingen van REACH waarop de inspectiediensten strafrechtelijk kunnen handhaven. Artikel 9.3.3, lid 1 en 2, Wm bevatten overtredingen waarop in de Wet economische delicten straffen zijn gesteld.

2. Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden

a. Inleiding

De Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden(Wgb) implementeert de Europese Gewasbeschermingsrichtlijn (91/414/EEG), zoals gewijzigd, en de Biocidenrichtlijn 98/8/EG, zoals gewijzigd, [271] die inmiddels is vervallen en per 1 september 2013 vervangen door Verordening (EU) Nr. 528/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 22 mei 2012 betreffende het op de markt aanbieden en het gebruik van biociden (Biocidenverordening).[272] De Wgb is verder uitgewerkt in het Besluit gewasbeschermingsmiddelen en biociden.[273] Dit besluit is herhaaldelijk gewijzigd.

---

270 Preambule 17, REACH Verordening. Zie ook Preambule 25, 56, 57, 58, 62 en 70, REACH Verordening.

271 De Wgb werd bij wet van 24 maart 2011 gewijzigd in verband met de implementatie van Europese regelgeving op het gebied van het op de markt brengen en het duurzame gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Geïmplementeerd moesten worden Verordening (EG) Nr. 1107/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen en tot intrekking van de Richtlijnen 79/117/EEG en 91/414/EEG van de Raad, alsmede de implementatie van Richtlijn 2009/128/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot vaststelling van een kader voor communautaire actie ter verwezenlijking van een duurzaam gebruik van pesticiden. Stb. 2011, nr. 235.

272 Verordening (EU) Nr. 528/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 22 mei 2012 betreffende het op de markt aanbieden en het gebruik van biociden, Pb L 167/1 van 27 juni 2012.

273 Besluit van 5 september 2007, houdende nadere regels omtrent gewasbeschermingsmiddelen en biociden, Stb. 2007, 334.

De Wgb regelt de toelating, het op de markt brengen en het gebruik van gewasbescherming en biociden. Gewasbeschermingsmiddelen[274] en biociden[275] zijn chemische en biologische middelen die worden verkocht als stof, mengsel, oplossing of als voorwerp dat een stof afstaat. De Biocidenverordening heeft directe werking en regelt het in de handel brengen en gebruik van biociden. Net als onder de vorige richtlijn vindt de goedkeuring van werkzame stoffen plaats op Europees niveau en de daaropvolgende toelating van de biociden op nationaal niveau. In Nederland speelt het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Ctgb) een centrale rol.[276]

b. Wijzigingen van de Wgb

Per 26 november 2011 is hoofdstuk 3 Wgb vervallen. Dit hoofdstuk regelde de verschillende wijzen van toelating van gewasbeschermingsmiddelen. Daarop regelde het Besluit van 30 november 2011 de nationale beoordelingsmethoden voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen.[277] Het Besluit bevat enige bepalingen ter uitwerking van de Wet van 24 maart 2011 en Richtlijn 2009/127/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 21 oktober 2009 tot wijziging van de Richtlijn 2006/42/EG met betrekking tot machines voor de toepassing van pesticiden richtlijn.[278] Het Besluit van 8 juli 2011 wijzigde het Besluit gewasbeschermings-middelen en biociden in verband met de implementatie van EU-regelgeving voor het op de markt brengen en een duurzaam gebruik van gewasbeschermingsmiddelen.[279]

De wet van 6 november 2013 heeft de Wgb gewijzigd om uitvoering te geven aan de Biocidenverordening. Sinds 1 september 2013 moet een aanvraag voor toelating van een biocide of verlenging van een toelating onder de Biocidenverordening worden ingediend via de informatiesystemen van het Europese Agentschap voor Chemische Stoffen (ECHA). In dit verband is ook het Besluit Wgb gewijzigd.[280] Het Besluit van 6 februari 2015 wijzigt het Besluit gewasbeschermingsmiddelen en biociden teneinde op basis van Artikel 78 Wgb een alternatief in te voeren voor het gewasbeschermingsplan.[281]

---

274 Gewasbeschermingsmiddelen bevatten één of meer actieve stoffen die zijn bestemd om planten of plantaardige producten te beschermen tegen schadelijke organismen.

275 Biociden zijn bestemd om schadelijke organismen te vernietigen en worden gebruikt in ziekenhuizen en zwembaden als ontsmettingsmiddel of als ongediertebestrijdingsmiddel.

276 In 2012 is een verbetertraject ingezet voor de Ctgb. Brief van Minister van Economische Zaken betreffende stand van zaken uitvoering verbetertraject Ctgb, ref. 280395, 8 juli 2012.

277 Stb. 2011, 594.

278 Dit besluit wijzigt ook het Besluit gewasbeschermingsmiddelen en biociden, het Warenwetbesluit machines, het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer, het Besluit lozingen buiten inrichtingen en het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij.

279 Stb. 2011, 377.

280 Stb. 2014, 91

281 Stb. 2015, 69.

c. Verbodsbepalingen

De Artikelen 19 tot en met 22 Wgb bevatten verboden ten aanzien van het op de markt brengen en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen of biociden. Artikel 85 Wgb verleent de bevoegdheid tot het intrekken van een vergunning.

Op 1 december 2015 heeft de Tweede Kamer ingestemd met een wijziging van het Besluit gewasbeschermingsmiddelen en biociden ten aanzien van gewasbescherming buiten de landbouw.[282] De wijziging houdt een verbod in op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen buiten de landbouw. Op verharde oppervlakken geldt het verbod per 1 maart 2016 voor zowel professionele gebruikers en particulieren. Voor overige terreinen gaat het verbod eind 2017 in.[283]

d. Zorgplicht

Artikel 2a Wgb legt een zorgplicht op, die eenieder verplicht op zorgvuldige wijze om te gaan met gewasbeschermingsmiddelen en biociden. Die zorgvuldigheid eist in ieder geval, dat een ieder die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat door zijn handelen of nalaten gevaar ontstaat of kan ontstaan voor een mens, voor een dier of voor planten waarvan de instandhouding gewenst is, voor planten die aan anderen toebehoren, voor de bodem of voor het water, verplicht is dergelijk handelen achterwege te laten, tenzij zulks in redelijkheid niet van hem kan worden gevergd, dan wel onverwijld alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevergd teneinde voornoemd gevaar te voorkomen of de nadelige gevolgen daarvan te beperken en zoveel mogelijk ongedaan te maken.

e. Handhaving, aansprakelijkheid en civiel kostenverhaal

In hoofdstuk 7 Wgb is de handhaving geregeld. Artikel 86 Wgb behandelt de bestuursdwang. De bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete aan een overtreder is te vinden in Artikel 90 Wgb.

De minister heeft de mogelijkheid om het bewijs van vakbekwaamheid ten behoeve van het verrichten van handelingen ten aanzien van gewasbestrijdingsmiddelen of biociden in te trekken indien niet meer aan de eisen wordt voldaan. Dit bewijs van vakbekwaamheid kan ook worden ingetrokken door de minister als is gehandeld in strijd met de Wgb voorschriften.[284] Deze regels zijn overeenkomstig van toepassing verklaard op een vergunning, ontheffing of erkenning die ingevolge de Wgb wordt verleend. Als sanctie kan de last onder bestuursdwang worden toegepast.[285] De

---

282 Stb. 2016, 112. Deze wijziging komt voort uit de 2e Nota duurzame gewasbescherming 'Gezonde groei, duurzame oogst' (2013). Het doel van de nota is de waterkwaliteit uiterlijk in 2023 op orde te hebben, zowel voor de drinkwatervoorziening als de ecologische kwaliteit van het oppervlaktewater. Het verbod moet ervoor zorgen dat de waterkwaliteit verbeterd.

283 Voor de overige terreinen is er een aantal uitzonderingen en geldt het verbod alleen voor het professionele gebruik.

284 Artikelen 85 Wgb.

285 Artikel 86 Wgb. Artikel 5:20 Awb is van toepassing voor zover er geen medewerking wordt verleend aan de controleambtenaren, aangewezen in Artikel 82 Wgb.

bevoegde ambtenaren kunnen de activiteiten stilleggen, indien zij van oordeel zijn dat er een ernstig gevaar bestaat voor personen, planten, dieren of milieu.[286] Artikel 17.19 Wm geeft de Minister de bevoegdheid, zo nodig met de hulp van de sterke arm, alle noodzakelijke maatregelen te treffen indien stoffen, mengsels of genetisch gemodificeerde organismen, dan wel handelingen daarmee, 'onduldbaar gevaar' opleveren. De minister kan ook een bestuurlijke boete opleggen.

Interessant is de civielrechtelijke regeling over het verhalen van schade.[287] De overheid kan op grond van dit artikel de kosten van beheer, verwijdering, of vernietiging van gewasbeschermingsmiddelen of biociden, ten aanzien waarvan in strijd is gehandeld met de Wgb, verhalen op degene door wiens onrechtmatige daad die kosten zijn veroorzaakt, of op degene die anderszins krachtens burgerlijk recht buiten overeenkomst aansprakelijk is voor de gevolgen daarvan.[288] Bovendien kan de overheid zich beroepen op de regels van ongerechtvaardigde verrijking om kosten te verhalen op degene die door het beheer van de betrokken gewasbeschermingsmiddelen of biociden ongerechtvaardigd wordt verrijkt.

3. Besluit risico's zware ongevallen

De Wet rampen en zware ongevallen is vervallen per 1 oktober 2010 bij de inwerkingtreding van de Wet veiligheidsregio's.[289] De preventie zware ongevallen is nu voornamelijk geregeld in het Besluit risico's zware ongevallen (Brzo 2015), dat het Brzo 1999 vervangt in verband met de nieuwe classificatie van gevaarlijke stoffen neergelegd in de CLP Verordening.[290]

a. Inleiding

Het Brzo 2015 implementeert de Europese Seveso III Richtlijn. Het integreert de wet- en regelgeving op het gebied van arbeidsveiligheid, omgevingsveiligheid en rampbestrijding in één juridisch kader. Het doel van deze wetgeving is om zware ongevallen bij bedrijven waar gevaarlijke stoffen aanwezig zijn, te voorkomen. Meer specifiek wil het Brzo 2015 het milieu en de gezondheid en veiligheid van werknemers en bevolking tegen rampen en zware ongevallen beschermen en, indien zo'n zwaar ongeval zich voordoet, de gevolgen voor de menselijke gezondheid en het milieu beperken. Verder is de bedoeling om lering te trekken uit zware ongevallen door middel van het internationaal uitwisselen van informatie over zware ongevallen via de Europese commissie.

---

286 Artikel 87 Wgb.

287 Artikel 88 Wgb.

288 Voor de toepassing van dit artikel is niet vereist dat op het tijdstip waarop de handeling met gewasbeschermingsmiddelen en biociden zich heeft voorgedaan, reeds jegens de overheid onrechtmatig werd gehandeld. Artikel 88, lid 3, Wgb.

289 Stb. 2010, 252.

290 CLP-Verordening nr. 1272/2008 van 18 december 2008 betreffende de indeling, etikettering en verpakking van stoffen en mengsels (beter bekend als de CLP-Verordening), Pb L 353/1 van 31 december 2008.

In het Brzo wordt rechtstreeks verwezen naar de bijlagen van de Seveso III-richtlijn. Bovendien is aangesloten bij de systematiek van de CLP-Verordening voor het indelen, etiketteren en verpakken van stoffen en mengsels in Europa. Het Brzo stelt eisen aan de meest risicovolle bedrijven in Nederland. Drempelwaarden voor de aanwezige hoeveelheid gevaarlijke stoffen en mengsels bepalen of een bedrijf onder het Brzo 2015 valt.[291] In het Brzo wordt ook het toezicht geregeld. De Regeling risico's zware ongevallen werkt het Brzo verder uit.

b. Besluit externe veiligheid

Met het Brzo hangt het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi)[292] samen. Het Bevi legt risiconormen op aan bedrijven met gevaarlijke stoffen die een risico vormen voor personen buiten het bedrijfsterrein.[293] De bedoeling van deze regelgeving is om zowel burgers een minimum beschermingsniveau te garanderen tegen een ongeval met gevaarlijke stoffen. De gemeenten en de provincies zijn het bevoegd gezag en zij moeten de normen van het Bevi toepassen en afdwingen. Daarbij kunnen zij teruggrijpen naar de kwaliteitseisen op grond van hoofdstuk 5 Wm, die de toelaatbare mate van blootstelling aan externe veiligheidsrisico's tot uitdrukking brengen. Eveneens kunnen de gemeenten en provincies door vaste veiligheidsafstanden de burgers bescherming bieden.

Activiteiten die onder het Bevi vallen zijn vergunningplichtig op grond van bijlage I, onderdeel B, van het Besluit omgevingsrecht. Het bevoegd gezag dat de omgevingsvergunning verleent, is ook verantwoordelijk voor de bestuursrechtelijke handhaving van de vergunning.

c. Verbodsbepalingen en vergunningplichten

Voor het aanvragen van een omgevingsvergunning voor inrichtingen die vallen onder het Brzo zijn de eisen uitgewerkt in hoofdstuk 4, Artikel 4.6 van het Besluit omgevingsrecht (Bor) en in hoofdstuk 4, Artikel 4.13 van de Ministeriële regeling omgevingsrecht (Mor). Bij de beoordeling van de vergunningsaanvraag beoordeelt het bevoegd gezag de gevolgen van de aangevraagde activiteiten voor het milieu.

d. Zorgplicht

Naast maatregelen opgenomen in de omgevingsvergunning, bepaalt Artikel 5 lid 1 Brzo dat de exploitant alle nodige maatregelen neemt om zware ongevallen als gevolg van het werken met gevaarlijke stoffen binnen een inrichting te voorkomen of te beperken. Met alle noodzakelijke maatregelen wordt bedoeld alle maatregelen die nodig zijn om de menselijke gezondheid en het milieu binnen en buiten de inrichting preventief te

---

291 Zie bijlage I van de Seveso III-richtlijn, waarin ook is aangegeven of een bedrijf een lage- of hoge drempelinrichting is (voorheen PBZO- of VR-plichtig).

292 Besluit van 27 mei 2004, houdende milieukwaliteitseisen voor externe veiligheid van inrichtingen milieubeheer (Besluit externe veiligheid inrichtingen), Stb. 2015, 337.

293 Het besluit wordt verder uitgewerkt in de Regeling externe veiligheid (REVI). Stcrt. 2004, 183.

beschermen tegen zware ongevallen met gevaarlijke stoffen.[294] Andere verplichtingen bestaan erin dat er een actuele stoffenlijst aanwezig moet zijn in de bedrijven en dat veranderingen in de inrichting, die vanuit Brzo-oogpunt van belang zijn, gemeld moeten worden.

e. Handhaving

Het Brzo 2015 kan langs bestuurlijke en strafrechtelijke weg gehandhaafd worden. In opdracht van de Landelijke Aanpak Toezicht Risicobeheersing Bedrijven (LAT RB) is door de werkgroep Handhaving een handhavingsstrategie ontwikkeld, die in 2013 in werking is getreden. [295] Het uitgangspunt van de handhavingsstrategie is om eerst zoveel mogelijk bestuursrechtelijk te handhaven en het strafrecht als ultimum remedium te gebruiken. Indien echter op voorhand duidelijk is dat het bestuursrecht te beperkte mogelijkheden biedt om bestraffend op te treden, dan kunnen beide juridische mogelijkheden worden ingezet. De inzet van één of meer handhavingsinstrumenten wordt bepaald door de aard van de overtreding. Het bestuursrecht is gericht op herstel en het strafrecht is gericht op leedtoevoeging.[296]

Wanneer bedrijven de voorschriften van het Brzo 2015 overtreden, is de overheid in beginsel verplicht om te handhaven, tenzij bijzondere omstandigheden rechtvaardigen om van het handhaven af te zien.[297]

Gedragingen die de zorgplicht schenden zijn strafbaar als het gaat om gevaren voor het milieu en de externe veiligheid[298]en kunnen ook een economisch delict opleveren.[299] Daar staat onder meer een gevangenisstraf op van maximaal zes jaar of een taakstraf of een geldboete van de 5de categorie. Voorts is het ook strafbaar als een werknemer in het bedrijf in gevaar wordt gebracht.[300]

Het bevoegd gezag kan ook handhaven via de Awb door middel van het opleggen van een last onder bestuursdwang en/of een last onder dwangsom.[301] Voorts kunnen de controlerende ambtenaren het bedrijf stilleggen[302] en, als er onvoldoende maatregelen door het bedrijf zijn genomen ter beperking of voorkoming van zware ongevallen teneinde werknemers te beschermen, een exploitatieverbod opleggen.[303]

---

294 Zie ook bijlage II Brzo betreffende de verplichting een preventiebeleid zware ongevallen op te stellen en een veiligheidsbeheerssysteem (VBS) in te voeren.

295 Bij de totstandkoming van de handhavingsstrategie is gebleken dat de handhavende instanties meer en meer willen samenwerking om meer risicogericht en informatie-gestuurd te kunnen handhaven met als doel een efficiënter en effectievere handhaving. Zie ook <www.brzoplus.nl>.

296 Van den Noort & Brans 2015, p. 24-39.

297 ABRvS 10 mei 2011, MenR 2011/94, m. nt. van Van der Gaag.

298 Brzo, Artikel 5 jo. 8.40 lid 1 Wm.

299 Artikel 1a onder 1 en artikel 2 lid 1 WED.

300 Zie Artikel 6 lid 3 Arbeidsomstandighedenwet.

301 Paragrafen 3.2 en 3.3 Landelijke Handhavingsstrategie Brzo 1999.

302 Artikel 25a Brzo.

303 Artikel 23 Brzo.

4. Genetisch Gemodificeerde Organismen (GGOs)

Titel 9.2 Wm regelt de toepassing, verwerking, bewerking, invoer of het ter beschikking stellen van stoffen, mengsels en genetisch gemodificeerde organismen (GGO's) door middel van regels, verbodsbepalingen en vergunningen.[304]

a. Inleiding

Per 1 maart 2015 zijn het Besluit genetisch gemodificeerde organismen milieubeheer en de daarbij behorende Regeling in werking getreden.[305] Zowel het Besluit als de Regeling zijn gebaseerd op internationale regels die tot doel hebben de gezondheid van de mens en het milieu te beschermen tegen de mogelijke risico's van GGO's.[306] Hoofdstuk 9 van de wet milieubeheer is van toepassing op de handhaving.

Het doel van het besluit en de regeling is het verlichten van de lasten voor het bedrijfsleven en het creëren van een "level playing field" tussen de verschillende Europese lidstaten.[307] Daarnaast is de leesbaarheid van de regelgeving vergroot en de complexiteit verminderd. Onder de gewijzigde regelgeving is de vergunningplicht voor GGO's voor 'ingeperkt gebruik' niveau I en II-k vervangen door een kennisgevingsplicht.[308] Dit betekent dat de gebruikers nu zelf een risicobeoordeling moeten uitvoeren en moeten bepalen welke aanvullende voorschriften van kracht zijn.[309] Bij de 'introductie in het milieu' van planten zijn een aantal extra procedures geïntroduceerd, naast de bestaande procedures.

In de periode 2010-2015 heeft de wetgever ook uitvoering gegeven aan de verplichtingen die in het kader van het VN Biodiversiteitsverdrag en het daarop gebaseerde Protocol van Cartagena inzake bioveiligheid tot stand zijn gekomen.[310]

b. Zorgplicht

De zorgplicht houdt in dat een ieder die beroepshalve een GGO vervaardigt, in Nederland invoert, toepast, bewerkt, verwerkt of een ander ter beschikking stelt en die weet of redelijkerwijs had kunnen vermoeden dat door zijn handelingen met dat

---

304 Artikel 9.2.2.1 Wm.

305 Stb. 2015, 37.

306 Zie verder Reactie van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu mede namens de Staatssecretaris van Economische Zaken en de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport betreffende het Besluit genetisch gemodificeerde organismen milieubeheer 2013, 2014D19873.

307 Brief regering d.d. 28 april 2014, Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, Kamerstuk 27 428, nr. 271.

308 Artikel 3.16 van het Besluit regelt de meldingsplicht. Het gaat om kleine veranderingen die geen gevolgen hebben voor de uitgevoerde milieurisicobeoordeling.

309 Hierbij is Richtlijn 2009/41 voor het ingeperkt gebruik gevolgd, die in Artikel 6 voorschrijft dat ingeperkt gebruik op de laagste inperkingsniveaus na kennisgeving kan plaatsvinden.

310 Wet van 30 september 2015, houdende regels ter implementatie van het Nagoya Protocol (Wet implementatie Nagoya Protocol), Stb. 2015, 388. Besluit aanwijzing toezichthouders Wet implementatie Nagoya Protocol, Stcrt. 2016, 20957. Regeling uitvoering Wet implementatie Nagoya Protocol, Stcrt. 2016, 20958.

organisme gevaren kunnen optreden voor de gezondheid van de mens of voor het milieu, verplicht is alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevergd, teneinde die gevaren zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken.[311]

De zorgplicht is een vangnet voor zover specifieke regels voor GGO's in de Wm en de overige regelgeving ontbreken.

c. Handhaving

Artikel 17.19 Wm geeft de Minister de bevoegdheid, zo nodig met de hulp van de sterke arm, alle noodzakelijke maatregelen indien stoffen, mengsels of genetisch gemodificeerde organismen, dan wel handelingen daarmee, 'onduldbaar gevaar' opleveren. Tot die maatregelen kunnen behoren het geheel of gedeeltelijk stopzetten van het vervaardigen of in Nederland invoeren van genetisch gemodificeerde organismen of producten die deze bevatten. Een gedraging in strijd met zo'n maatregel is verboden. Overigens is hoofdstuk 18 Wm van toepassing op de handhaving.

5. Handel in emissierechten

a. Inleiding

Op 1 januari 2014 is een wijziging in de handel in emissierechten ingetreden. Alleen broeikasgassen en broeikasgasemissierechten zijn nu nog geregeld; de regeling betreffende stikstofoxiden NOx en NOx-emissierechten is ingetrokken.[312] De regelgeving is een implementatie van de Europese Richtlijn 2003/87/EG, als gewijzigd. Voorts is in 2010 de handel in emissierechten in de luchtvaart geregeld.[313]

De Wm is verder aangepast aan de EU-verordening 600/2012 betreffende verificatie en accreditatie van verificateurs.[314] Deze aanpassing voorziet ook al in het in werking treden van de EU Verordening aangaande registratie van emissierechten in 2013.[315]

b. Verbodsbepalingen en vergunningsplichten

Op grond van Artikel 16.5 Wm is het verboden om zonder vergunning van het bestuur van de emissieautoriteit een inrichting in werking te hebben. De eisen aan vergunningverlening zijn vastgelegd in het Besluit handel in emissierechten.[316] Zo moet de aanvrager een monitoringplan en ondersteunende documenten laten zien. Bij aanvraag tot oprichting van een inrichting waar zich broeikasgasinstallaties bevinden is geen vergunning nodig volgens Artikel 16.5.[317]

---

311 Artikel 9.2.1.2 Wm.

312 Hoofdstuk 16.3 Wm is vervallen per 1 januari 2014. Stb. 2013, 198.

313 Artikelen 16.39a-16.39w Wm.

314 Artikelen 2.2, 16.14 Wm.

315 EU-Verordening 389/2013 van 2 mei 2013 tot instelling van een EU-register overeenkomstig Richtlijn 2003/87/EG, Pb L 122/1 van 3 mei 2013.

316 Artikelen 3, 4, 5 en 7, Besluit handel in emissierechten.

317 Dit is anders in de Wabo, Artikel 2.1, lid 1. Kamerstukken II 2003-2004, 29 565, 4.

c. Handhaving

Handhaving van de vergunningplicht geschiedt volgens Artikel 18.16a lid 1 Wm. Het bestuur van de emissieautoriteit kan overtredingen bestraffen met een boete of een last onder dwangsom opleggen, of, in bepaalde gevallen, beide.

I. Wijzigingen in het natuurbeschermingsrecht

In de periode 2010-2015 is ook in het natuurbeschermingsrecht veel veranderd. De twee centrale wetten, de Natuurbeschermingswet 1998 (Nbw 1998) en de Flora- en Faunawet (Ffw), zijn gewijzigd. Bovendien is inmiddels een nieuwe Wet natuurbescherming aangenomen, die deze beide wetten zal gaan vervangen.

1. De Natuurbeschermingswet 1998

a. Inleiding

De Nbw 1998 regelt de bescherming van gebieden als bedoeld in de Europese Habitatrichtlijn[318] en Vogelrichtlijn,[319] alsmede van beschermde natuurmonumenten.[320] Er zijn verschillende vergunningsregimes in de Nbw opgenomen, zoals de vergunning voor activiteiten binnen beschermde natuurmonumenten.[321]

b. Verbodsbepalingen en vergunningsplichten

Het is verboden om zonder vergunning of in strijd met de voorwaarden van een vergunning projecten of handelingen te verrichten die de kwaliteit van de natuurlijke habitats en habitats van soorten kunnen verslechteren of een verstorend effect kunnen hebben op soorten waarvoor het gebied is aangewezen.[322] De vergunning kan worden verleend door GS of de Minister van economische zaken, landbouw en innovatie. Bij AMvB kunnen uitzonderingen gemaakt worden op deze vergunningplicht.[323]

In gevallen waarin een vergunning wordt verleend omwille van het groot openbaar belang, maar de gevolgen voor het gebied niet met zekerheid vast te stellen zijn, moet GS in ieder geval aan de vergunning het voorschrift verbinden dat compenserende maatregelen worden getroffen.[324] Degene die de natuur schade toebrengt dient deze dus ook op de één of andere wijze te vergoeden.

---

318 Richtlijn 92/43/EEG van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna, Pb L 206 van 22 juli 1992.

319 Richtlijn 79/409/EEG van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand, Pb L 103 van 25 april 1979.

320 Zie voor een bespreking van de jurisprudentie over de aanwijzing van gebieden als Natura 2000 gebied, Kaajan & Onrust 2015.

321 Artikel 16 Nbw 1998.

322 Artikel 19d Nbw 1998. Deze vergunningplicht ziet op gebieden en soorten aangewezen volgens Europese richtlijnen (Natura 2000).

323 Artikel 19da Nbw 1998. Tot 31 december 2015 was er nog geen AMvB uitgevaardigd.

324 Artikel 19h Nbw.

c. Wijzigingen in de Nbw 1998

Onder bepaalde voorwaarden is "bestaand gebruik" uitgezonderd van deze vergunningplicht.[325] In 2011 is de definitie van "bestaand gebruik" gewijzigd van "iedere handeling die op 1 oktober 2005 werd verricht en sedertdien niet of niet in betekenende mate is gewijzigd" in "gebruik dat op 31 maart 2010 bekend is, of redelijkerwijs bekend had kunnen zijn bij het bevoegd gezag."[326]

Zowel in de oude als de nieuwe definitie gaat het om feitelijk gebruik, zoals dat plaatsvond op de referentiedatum, die is gewijzigd. De uitzondering is niet geldig indien het bestaand gebruik een project is met "significante gevolgen" voor het desbetreffende Natura 2000-gebied.[327] De verandering in de referentiedatum zorgt ervoor dat meer situaties bestaand gebruik opleveren, waardoor vaker een beroep kan worden gedaan op de regeling bestaand gebruik en de uitzondering op de vergunningplicht.

Verder is de bepaling in de Nbw 1998 over stikstofdepositie vervallen. [328] In plaats daarvan heeft de programmatische aanpak stikstof (PAS), die op 1 juli 2015 in werking is getreden,[329] in de Nbw 1998 zijn intrede gedaan.[330] De PAS heeft ten doel de stikstofbelasting in Natura 2000 gebieden te verminderen.[331] Omdat het PAS meer ruimte creëert voor stikstofdeposities door bedrijfsuitbreidingen in Natura 2000 gebieden, kan de vergunningverlening worden verruimd, omdat de aanvrager met een beroep op het PAS kan aantonen dat de natuurdoelen van Natura 2000-gebieden niet in gevaar komen.[332]

Op 1 januari 2014 is de werkingssfeer van de Nbw 1998 en de Flora- en faunawet uitgebreid naar de exclusieve economische zone (EEZ).[333] Als gevolg daarvan kunnen gebieden die in de EEZ liggen[334] onderdeel worden van Natura 2000-gebieden.[335] Zoals hierboven gesteld, zijn projecten of andere handelingen met mogelijk significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden in de EEZ vergunningplichtig op grond van de Nbw 1998.[336]

---

325 Artikel 19d lid 3 Nbw 1998. Zie Regeling bestaand gebruik, Stb. 2007, 18 Wet houdende wijziging van de natuurbeschermingswet 1998 in verband met de regulering van bestaand gebruik en enkele andere zaken.

326 Stb. 2011, 675.

327 Artikel 19d, lid 3 Nbw 1998. De uitzondering is in de wet opgenomen naar aanleiding van het arrest over de kokkelvisserij. Zie HvJ EG 7 september 2004 C-127/02. Voor verdere bespreking, zie Zwier 2013, p. 639-645. Zie ook Frins 2014, p. 163-165.

328 Artikel 19kd Nbw 1998 is vervallen in 2015. Stb. 2013, 144.

329 Stb. 2015, 226.

330 Stb. 2014, 419.

331 Zie Drahmann 2015, p. 670-680.

332 Artikel 19g Nbw 1998.

333 Stb. 2013, 429.

334 Uitgezonderd van de vergunningplicht zijn activiteiten die vallen onder het gemeenschappelijk visserijbeleid. Artikel 22a Nbw 1998. Op dat gebied is de Europese Commissie bevoegd.

335 Artikel 1a Nbw 1998.

336 *Ibidem*.

d. Zorgplicht

De zorgplicht is in de Nbw 1998 als volgt verwoord: "een ieder neemt voldoende zorg in acht voor de instandhouding van een [beschermd] gebied (…) of een Natura 2000-gebied."[337]

Deze zorgplicht is gericht tot een ieder en derhalve worden ook derden die geen eigenaar of gebruiker zijn van het gebied ertoe gerekend.[338] Deze zorgplicht geldt ook voor de instandhouding van beschermde natuurmonumenten en een voorlopig aangewezen Natura 2000-gebied.[339] Op grond van deze zorgplicht kan dus worden opgetreden tegen onzorgvuldig handelen van derden in die gebieden voor zover dit handelen niet door andere wettelijke bepalingen verboden is.

e. Handhaving

Met toezicht op de naleving van de Nbw 1998 zijn belast de bij besluit aangewezen ambtenaren, de door de minister van veiligheid en justitie op grond van Artikel 17 WED met de opsporing van de bij de Nbw 1998 strafbaar gestelde feiten belaste ambtenaren en de bij besluit van gedeputeerde staten aangewezen ambtenaren.[340]

Voorts is de minister bevoegd tot het opleggen van bestuursdwang in het geval van projecten of handelingen waarvoor de vergunningplicht niet is nagekomen.[341] De handhavingsbevoegdheid is niet van toepassing op overtredingen van de omgevingsvergunning.[342] De provincies hebben bovendien een algemene bestuursdwangbevoegdheid op grond van Artikel 122 Provinciewet. In het geval van ernstige schade aan beschermde gebieden of soorten kan ook titel 17.2 Wm betreffende milieuaansprakelijkheid van toepassing zijn.

2. De Flora en Fauna wet

a. Inleiding

De Flora- en faunawet (Ffw) stelt regels met het oog op de bescherming en instandhouding van in het wild levende diersoorten en plantensoorten.[343] De Europese Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn zijn voor een (groot) deel geïmplementeerd in de

---

337 *Ibidem*.

338 Kamerstukken II 2001-2002, 28 171, nr. 3, p. 19.

339 Volgens Kaajan is de zorgplicht bedoeld voor ieder Natura 2000 gebied mede vanwege voorzorgsbeginsel dat voortvloeit uit Artikel 6 Habitatrichtlijn. Kaajan 2015.

340 Artikel 57 Nbw 1998.

341 Artikelen 16 en 19d Nbw 1998.

342 Hoofdstuk IX Nbw 1998. Voor deze handhaving zijn de Artikelen 5.3 tot en met 5.23 Wabo van toepassing, Artikel 57a Nbw 1998.

343 Stb. 1998, 402.

Ffw.[344] Aan de CITES Verordeningen is in de Ffw uitvoering gegeven door diersoorten en plantensoorten aan te wijzen als beschermde uitheemse soort. [345]

b. Verbodsbepalingen en vergunningsvoorschriften

De Flora- en faunawet gaan uit van het zogenoemde "nee, tenzij-beginsel".[346] Handelingen met schadelijke gevolgen voor exemplaren van een beschermde diersoort zijn verboden, zoals het doden, verwonden, vangen, opzettelijk verontrusten, en het beschadigen van rust- of verblijfplaatsen, alsook het verhandelen en het bezitten van exemplaren en producten daarvan. Ten aanzien van exemplaren van plantensoorten gelden gelijksoortige bepalingen.[347] Van de verboden kan onder voorwaarden worden afgeweken, door het verlenen van ontheffing of vrijstelling.[348]

Er zijn veel diersoorten en plantensoorten aangewezen als beschermde inheemse soorten. In de wet zijn afzonderlijke regels neergelegd voor de jacht[349] en de activiteiten die nodig zijn in het kader van schadebestrijding en beheer.[350] Ook hebben provincies de mogelijkheid om beschermde leefomgevingen aan te wijzen. Het moet dan gaan om een bepaald object of een klein leefgebied dat van groot belang is voor het voortbestaan vaan planten of diersoorten. Bepaalde handelingen binnen dat gebied kunnen worden verboden of aan voorwaarden onderworpen.[351] Van deze bevoegdheid is geen gebruik gemaakt.

c. Zorgplicht

De zorgplicht van de Ffw is als volgt verwoord: "Een ieder neemt voldoende zorg in acht voor de in het wild levende dieren en planten, alsmede hun directe leefomgeving."[352] De

---

344 Stb. 2005, 195.

345 Kamerstukken II 1993/94, 23 580, nr. 3, p. 51 e.v. TK, 2011–2012, 33 348, nr. 3 42; Verordening (EG) nr. 338/97 van de Raad van 9 december 1996 inzake de bescherming van in het wild levende dier- en plantensoorten door controle op het desbetreffende handelsverkeer, gewijzigd bij Verordening (EU) nr. 1320/2014 van de Commissie van 1 december 2014 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 338/97 van de Raad van 9 december 1996 inzake de bescherming van in het wild levende dier- en plantensoorten door controle op het desbetreffende handelsverkeer. De wijziging behelst voornamelijk een toevoeging van additionele dieren en planten soorten aan de lijsten van beschermde species. Zie ook Verordening van de Commissie (EG) nr. 865/2006 van de Commissie van 4 mei 2006 houdende uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 338/97 van de Raad inzake de bescherming van in het wild levende dier- en plantensoorten door controle op het desbetreffende handelsverkeer.

346 De aankomende Wet natuurbescherming gaat meer uit van "ja, mits."

347 Artikelen 8-18 Ffw.

348 Artikel 75 Ffw. De bevoegdheid daartoe ligt ten dele bij de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, en ten dele – waar het gaat om vrijstellingen en ontheffingen in het kader van schadebestrijding en populatiebeheer – bij de Provincies.

349 Titel II, Artikelen 31 tot en met 59 Ffw.

350 Titel III Ffw.

351 Artikel 19 Ffw.

352 Artikel 2, lid 1 Ffw.

reikwijdte van de zorgplicht wordt bepaald door wat betrokkene wist of behoorde te weten.[353] De betrokkene dient handelingen, die nadelige gevolgen voor flora en fauna kunnen hebben achterwege laten, maatregelen te treffen om negatieve gevolgen te voorkomen en eventuele negatieve gevolgen ongedaan te maken.

d. Schadevergoeding

Het Faunafonds verleent op basis van aanvragen een tegemoetkoming in schade die door beschermde dieren is aangericht. [354] Daarnaast vervult het fonds belangrijke taken op het gebied van beleidsontwikkeling met betrekking tot schadepreventie. Tenslotte heeft het Faunafonds tot taak het bevorderen van maatregelen ter voorkoming en bestrijding van schade door beschermde diersoorten en adviseert het de provincies en de minister ter zake.[355]

Wanneer een "belanghebbende" (d.w.z. grondgebruikers[356]) schade lijdt, aangericht door een beschermde inheemse diersoort, die redelijkerwijs niet (of niet geheel) te zijnen laste behoort te blijven, kan het fonds hem een tegemoetkoming verlenen voor die schade. Een tegemoetkoming wordt naar billijkheid bepaald.[357] Bij ministeriële regeling kunnen regels voor uitkeringen door het fonds worden gesteld.[358]

e. Handhaving

De Minister is bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang ter handhaving van de Ffw. [359] Ook de zorgplicht valt onder de bevoegdheid. Bepaalde kosten die gemaakt worden om beschermde soorten te beschermen, kunnen op de overtreder verhaald worden. [360] Strafrechtelijke handhaving is ook mogelijk;[361] boetes kunnen worden ingevorderd bij dwangbevel.[362]

Bij dreigende milieuschade of milieuschade kan het bevoegd gezag overgaan tot handhaving via titel 17.2 Wm. Via de melding van een voorval dient het bevoegd gezag op de hoogte te worden gebracht. Titel 17.2 Wm is evenwel niet van toepassing op milieuschade waarvoor een vergunning, een ontheffing of een vrijstelling is verleend op grond van de Nbw 1998 of de Ffw.[363]

---

353 Artikel 2, lid 2 Ffw.

354 De minister verleent een bijdrage ten behoeve van het fonds. De GS van de Provincies verlenen een bijdrage aan het Faunafonds op grond van een AMvB. Besluit Faunafonds, Stb. 2002, 337, Artikelen 6 en 7.

355 Artikel 83 Ffw.

356 Van Geilswijk 2015, p. 1698.

357 Artikel 84 Ffw.

358 Artikel 84 lid 3 Ffw.

359 Artikel 112 Ffw.

360 Artikel 112, lid 2-5 Ffw.

361 Artikel 112a Ffw.

362 Artikel 113 Ffw.

363 Artikel 17.8, aanhef en onder b, Wm.

3. De Wet Natuurbescherming

a. Inleiding

De Nbw 1998, de Ffw en de Boswet zijn samengevoegd in één nieuwe wet, de Wet natuurbescherming.[364] De inwerkingtreding van deze wet wordt nader bepaald.[365] De Europese regelgeving heeft als uitgangspunt gediend bij het opstellen van deze nieuwe wet, aangezien de Europese regels een hoog beschermingsniveau van de natuur verzekeren.[366]

De doeleinden van de Wet natuurbescherming zijn (i) het vereenvoudigen van de regels ter bescherming van de natuur, (ii) decentralisatie van bevoegdheden naar de Provincies en (iii) het verminderen van de administratieve lasten.[367] De wetgeving is overzichtelijker en zoekt de verbinding tussen natuur en maatschappij.[368]

De nieuwe Wet natuurbescherming regelt in een algemeen deel bevoegdheden en een algemene zorgplicht. In hoofdstuk 2 bevat de gebiedsbescherming (Natura 2000, Nationaal Natuur Netwerk). Een groot deel is gewijd aan soortbescherming. Voorts regelt hoofdstuk 5 vrijstellingen, beschikkingen en verplichtingen. Ook is er aandacht voor financiële zekerheid en handhaving.

b. Verbodsbepalingen en vergunningsplichten

Ook onder de nieuwe Wet natuurbescherming zal het verboden zijn beschermde soorten te doden of te vangen, of hun verblijfplaatsen te vernielen of verstoren.[369] De verbodsbepalingen zijn alleen van toepassing op schadelijke activiteiten die opzettelijk gebeuren. Als de storing niet van wezenlijke invloed is op de staat van instandhouding van de soort, is de opzettelijke verbodsbepaling niet van toepassing.[370] Bij GS kan een ontheffing of een vrijstelling van de verbodsbepalingen onder bepaalde voorwaarden worden aangevraagd. [371]

Voorafgaande aan het uitgeven van vergunningen en ontheffingen onder bepaalde voorwaarden, dienen de Provincies na te gaan of aan alle voorwaarden voldaan is. Daarbij dient bijzondere aandacht uit te gaan naar projecten die afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kunnen hebben voor een Natura 2000-gebied.[372]

---

364 Wet van 16 december 2015, houdende regels ter bescherming van de natuur (Wet natuurbescherming), Stb. 2016, nr. 34.

365 Men spreekt van 1 januari 2017. Uiteindelijk zal de Wet natuurbescherming opgaan in de Omgevingswet.

366 MvT 2013-2014, 33 348, nr. 3.

367 Voor een bespreking van het ontwerpvoorstel, zie Meijer & Zwiers 2012, p. 160-171. Voor een argument dat onzekerheid en onduidelijkheid voor de praktijk blijven bestaan, zie Kaajan 2011, p. 645-652.

368 MvT, 2011-2012, 33 348, nr. 3. Zie ook Woldendorp & Vertegaal 2013, p. 308-313.

369 Paragrafen 3.1, 3.2 en 3.3 Wet natuurbescherming.

370 Artikel 3.1e.v. Wet natuurbescherming.

371 Meijer & Zwier 2012, p. 160-171.

372 Artikelen 2.7, 2.8 *et seq*., Wet natuurbescherming. Zie ook MvT 2011-2012, 33 348, nr. 3, p. 116.

c. Zorgplicht

De zorgplicht in de Wet natuurbescherming is een samengaan van de zorgplichten van de Nbw 1998 en de Ffw.[373] De systematiek is dezelfde als die in de Omgevingswet. De zorgplicht heeft betrekking op al datgene wat belangrijk is om nadelige effecten voor beschermde habitats en soorten te voorkomen.[374] Het uitgangspunt is dat burgers, ondernemers en overheden alle handelingen die nadelige gevolgen kunnen hebben voor in het wild levende planten en dieren, hun directe leefomgeving of een Natura 2000-gebied achterwege laten.[375] Voor bestuursorganen (en bedrijven, voor zover zij dergelijk handelen of nalaten mogen overwegen) betekent de zorgplicht, dat zij de natuuraspecten steeds meewegen in hun handelen en besluitvorming en dat zij zo nodig de geëigende maatregelen treffen om schadelijke effecten te voorkomen, te beperken of ongedaan te maken.

d. Handhaving zorgplicht

De zelfstandige handhaving van de zorgplicht is onder de Wet natuurbescherming mogelijk. Dit is van belang voor gevallen die niet worden bestreken door concrete wettelijke verbodsbepalingen. De overheid kan een meldingsplicht voor deze gevallen introduceren.[376] Handhaving geschiedt door bestuursrechtelijke inzet van de instrumenten van de last onder dwangsom of bestuursdwang door GS van de betrokken provincie of de minister van economische zaken, landbouw en innovatie.

e. Schadevergoeding

In Artikel 6.1 Wet natuurbescherming is het wettelijk kader opgenomen voor de tegemoetkoming in de schade die wordt veroorzaakt door dieren van soorten die op grond van de wet, zijn beschermd. Een tegemoetkoming wordt op verzoek aan een belanghebbende verleend, voor zover schade niet of niet geheel te zijner laste behoort te blijven. De tegemoetkoming wordt naar billijkheid bepaald.[377]

---

373 Artikel 1.11, Wet natuurbescherming.

374 Artikel 1.11, lid 2, Wet natuurbescherming luidt als volgt: "De zorg, bedoeld in het eerste lid, houdt in elk geval in dat een ieder die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat door zijn handelen of nalaten nadelige gevolgen kunnen worden veroorzaakt voor een Natura 2000-gebied, een bijzonder nationaal natuurgebied of voor in het wild levende dieren en planten: (a) dergelijke handelingen achterwege laat, dan wel, (b) indien dat achterwege laten redelijkerwijs niet kan worden gevergd, de noodzakelijke maatregelen treft om die gevolgen te voorkomen, of (c) voor zover die gevolgen niet kunnen worden voorkomen, deze zoveel mogelijk beperkt of ongedaan maakt."

375 MvT, 2011–2012, 33 348, nr. 3, p. 66.

376 Artikel 3.11, Wet natuurbescherming. Zie ook MvT, 2011-2012, 33 348, nr. 3 p. 68.

377 Deze regeling komt inhoudelijk overeen met die van artikel 84 Ffw, met dien verstande dat ingevolge dit wetsvoorstel GS het bevoegd gezag is voor het verlenen van tegemoetkomingen in schade.

f. Handhaving

Voor het toezicht op en handhaven van de Wet natuurbescherming wijzen de bevoegde ministers ambtenaren aan, ook voor het opsporen van overtredingen van de WED. GS wijst ook bevoegde ambtenaren aan.[378] GS is bevoegd tot het opleggen van een last onder bestuursdwang. Ook is de bestuurlijke boete geïntroduceerd voor administratieve vergrijpen op het vlak van handel in dieren en planten van beschermde soorten.

g. Faunafonds

Bij het intrekken van de Ffw gaan alle vermogensbestanddelen van het Faunafonds onder algemene titel over op de Provincies gezamenlijk, zonder dat daarvoor een akte of betekening nodig is.[379] GS zijn bevoegd tot het nemen van besluiten die samenhangen met het verlenen van tegemoetkomingen uit het fonds.[380]

4. Wet bescherming Antarctica

a. Inleiding

De Wet bescherming Antarctica (WbA) onderwerpt het ondernemen van activiteiten van Nederland naar het Antarctisch gebied aan een aantal gebods- en verbodsbepalingen.[381] Zo is het een organisator verboden zonder vergunning een dergelijke activiteit tot uitvoering te brengen.[382]

In de Wijzigingswet bescherming Antarctica van 26 april 2012 zijn vier maatregelen[383] afgekondigd waarmee de bescherming van het Antarctisch gebied is uitgebreid.[384] Er zijn regels gesteld om de aansprakelijkheid voortvloeiende uit

---

378 Artikel 7.1 Wet natuurbescherming.

379 Artikel 9.12 jo. 12.1 Wet natuurbescherming.

380 Artikel 83, eerste lid, onderdeel b, Ffw, en Artikel 9.12 lid 7 Wet natuurbescherming.

381 Deze wet geeft uitvoering aan internationale afspraken. Zie onder meer Bijlage VI bij het Protocol betreffende milieubescherming bij het Verdrag inzake Antarctica: Aansprakelijkheid voortvloeiend uit milieubedreigende noodsituaties, Trb. 2005, 333 en 2008, 187. Zie ook Rijkswet van 26 april 2012, houdende goedkeuring van de op 14 juni 2005 te Stockholm tot stand gekomen Maatregel 1(2005) – Bijlage VI bij het Protocol betreffende milieubescherming bij het Verdrag inzake Antarctica – Aansprakelijkheid voortvloeiend uit milieubedreigende noodsituaties (Trb. 2005, 333 en 2008, 187) en van de op 17 april 2009 te Baltimore tot stand gekomen Maatregel 15(2009) – Aan land gaan van personen van passagiersschepen in het gebied waarop het Verdrag inzake Antarctica van toepassing is (Trb. 2009, 218) en Maatregel 16(2009) – Wijziging van Bijlage II bij het Protocol betreffende milieubescherming bij het Verdrag inzake Antarctica: Instandhouding van de flora en fauna van Antarctica (Trb. 2009, 219), Stb. 2012, 262.

382 Artikel 8 Wet bescherming Antarctica.

383 Maatregel 1 (2005); Maatregel 4 (2004); Maatregel 15 (2009) en Maatregel 16 (2009).

384 Wet van 26 april 2012 tot wijziging van de Wet bescherming Antarctica (implementatie van een viertal Maatregelen als bedoeld in Artikel IX van het Verdrag inzake Antarctica, waarbij de

milieubedreigende noodsituaties te borgen. Ook zijn de verzekering en het rampenplan voor toerisme en non-gouvernementele activiteiten in het Antarctische gebied en het aan land gaan van personen van passagiersschepen geregeld. De bescherming van de Antarctische flora en fauna is verder verstevigd.

b. Vergunningsplicht en financiële zekerheid

Aan een vergunning dienen voorschriften verbonden te worden.[385] Zo moet degene aan wie de vergunning is verleend, financiële zekerheid stellen voor het nakomen van krachtens de vergunning voor hem geldende verplichtingen en ter dekking van zijn aansprakelijkheid voor schade die voortvloeit uit door de betrokken activiteit veroorzaakte nadelige gevolgen voor het Antarctisch milieu.[386]

c. Zorgplicht

De WbA eist dat een ieder in het Antarctisch gebied zo veel mogelijk zorg voor het Antarctisch milieu in acht neemt en handelingen nalaat die naar hij weet nadelige gevolgen voor het Antarctisch milieu kunnen hebben, dan wel maatregelen neemt teneinde die gevolgen te voorkomen, beperken of ongedaan te maken.[387] Daaronder vallen redelijke preventieve maatregelen, die gericht zijn op het verminderen van het risico van milieubedreigende noodsituaties en de mogelijke nadelige gevolgen daarvan.[388]

d. Aansprakelijkheid en kostenverhaal

De organisator is verplicht onverwijld doeltreffende bestrijdingsacties te ondernemen in een milieubedreigende noodsituatie die het gevolg is van zijn activiteit.[389] Indien de organisator niet aan die verplichting heeft voldaan, kan de overheid zelf actie ondernemen en zich verhalen op de gestelde zekerheid. Het te verhalen bedrag kan

---

bescherming van het Antarctisch gebied wordt uitgebreid), Stb. 2014, 159 (inwerkingtreding, Stb. 2015, 21).

385 Artikel 14, lid 3 WbA. Inhoudelijke voorschriften zijn te vinden in Artikel 15 WbA. Algemene regels voor vergunningsaanvragen zijn neergelegd in het Besluit Bescherming Antarctica.

386 Artikel 25f WbA bepaalt dat een organisator een voldoende verzekering of andere financiële zekerheid in stand houdt, ter dekking van zijn aansprakelijkheid ingevolge Artikel 25c, eerste en tweede lid, tot een bedrag berekend overeenkomstig Artikel 25e, tweede en derde lid, WbA.

387 Artikelen 3.1 en 3.2 WbA.

388 Volgens de minister wordt door deze ruime zorgplicht ruimte geboden voor invulling en innovatie ten aanzien van de te nemen maatregelen door de organisator van de activiteit. Artikel 3, lid 4, WbA schept de mogelijkheid om regels te stellen bij of krachtens een AMvB voor een bepaald type activiteit. Hierbij denkt de minister aan gebruik van bepaald materiaal of uitrusting. Nota naar aanleiding van verslag van de vaste commissie voor infrastructuur en milieu, Kamerstukken II, 2011-2012, 32 869 nr.6, p. 3.

389 Artikel 25b WbA.

ingevorderd worden bij dwangbevel.[390] De aansprakelijkheid voor bestrijdingsacties geldt alleen in geval van milieubedreigende noodsituaties.[391]

e. Handhaving

Voor naleving van de vergunning is de organisator verantwoordelijk. Handhaving van de WbA wordt gefaciliteerd door verschillende informatie- en meldingsplichten, waaronder de melding van ongewone voorvallen.[392] Daaronder kunnen mogelijke overtredingen vallen. Een ieder is voorts verplicht om alle medewerking te geven aan internationale medewerkers.[393]

De bevoegde ministers kunnen de WbA handhaven door de vergunning in te trekken, of een dwangsom of last onder bestuursdwang op te leggen.[394]

J. Wijzigingen in toezicht en sanctionering (handhaving)

In de periode 2015-2015 zijn ook enkele horizontale wijzigingen doorgevoerd in de handhaving en sanctionering. Deze belangrijkste wijzigingen passeren hieronder kort de revue.

1. Wet vergunning, toezicht en handhaving

De Wet vergunning, toezicht en handhaving (Wet VTH) is in 2015 aangenomen en op 14 april 2016 in werking getreden.[395] Het doel van de Wet VTH is om een veilige en gezonde leefomgeving te verzekeren door het bevorderen van de kwaliteit en samenwerking bij de uitvoering en handhaving van het omgevingsrecht. De wet heeft betrekking op de uitvoering van de VTH-taken die in de Wabo zijn geregeld en verstevigt het nieuwe VTH-stelsel.

De Wet VTH geeft een juridische grondslag aan de sinds geruime tijd functionerende gemeentelijke omgevingsdiensten en schept de randvoorwaarden voor een bestendig effectief en efficiënt functioneren van het gemoderniseerde VTH-stelsel.[396] Daartoe zijn bepalingen over kwaliteitsbevordering en samenwerking in de wet vastgelegd. Een basispakket van diensten die de omgevingsdiensten moeten aanbieden, is

---

390 Artikel 25f, lid 2.

391 Artikel 16 WbA. Zie ook Nota naar aanleiding van verslag van de vaste commissie voor infrastructuur en milieu, Kamerstukken II, 2011-2012, 32 869 nr. 6, p. 1 en 2.

392 Artikel 25 WbA.

393 Artikel 29 WbA.

394 Artikelen 27 en 28 Wet bescherming Antarctica.

395 Wet van 9 december 2015 tot wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving), Stb. 2015, 521. Besluit van 1 april 2016 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de wet van 9 december 2015 tot wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving), Stb. 2016, 139.

396 Kamerstukken II, 2013-2014, 33 872, nr. 3 (MvT), p. 2.

gedefinieerd.[397] Gemeenten zijn verplicht een verordening kwaliteit VTH af te kondigen. De Wet VTH creëert een landelijk dekkend stelsel van 29 omgevingsdiensten, waarin de uitvoering en de handhaving van de Wabo grotendeels plaatsvindt. De provincies, gemeenten, waterschappen, het OM, politie en de Rijkstoezichthouders zijn ingevolge de Wet VTH verplicht wederzijds informatie uit te wisselen en handhavingsprioriteiten op elkaar af te stemmen.

Bij AMvB worden regels gesteld over de strategische en programmatische uitvoering van de handhaving en de afstemming van de handhavingsbevoegdheden tussen de bestuursorganen, toezichthouders en strafrechtelijke handhavers.[398] Ook wordt gewerkt aan een AMvB die onder meer procescriteria voor vergunningverlening zal formuleren en de basis legt voor een gemeenschappelijk inspectiesysteem voor het milieu.[399] Het is de bedoeling dat deze AMvB verwerkt wordt in de AMvB's die de Omgevingswet zal gaan uitvoeren (zie deel K, hierna).

2. Besluit bestuurlijke strafbeschikking

Het Besluit bestuurlijke strafbeschikking is sinds 1 mei 2012 uitgebreid met een reeks milieu- en keurfeiten.[400] Onder de reikwijdte van dit besluit vallen nu ook feiten zoals overtreding van het stort- en verbrandingsverbod van afvalstoffen[401] en de zorgplicht voor de bodem,[402]en zelfs complexere feiten zoals het verbod op sluikhandel in afvalstoffen.[403] Voor dit soort lichtere feiten heeft de bestuurlijke boete bijna definitief afgedaan.[404]

K. De Omgevingswet

Aangezien de nieuwe Omgevingswet niet in de periode 2010-2015 geldend recht was, eerst in 2018 in werking zal treden en nog uitwerking vereist via AMvB's, gaat dit rapport slechts kort in op dit ambitieuze wetgevingsproject.[405]

---

397 Zie Artikel 5.3, lid 4 onder b, Wijzigingsbesluit Wabo (verbetering vergunningsverlening, toezicht en handhaving).

398 Artikel 5.7 Wet VTH. Zie ook Waling 2015, p. 669.

399 Artikel 5.3, lid 4 onder a Wijzigingsbesluit Wabo, (verbetering vergunningsverlening, toezicht en handhaving).

400 Besluit van 5 april 2012, houdende wijziging van het Besluit OM-afdoening en enkele andere besluiten in verband met de invoering van de bestuurlijke strafbeschikking, Stb. 2012, 150.

401 Artikel 10.2 Wm.

402 Artikel 13 Wbb.

403 Zie EU Verordening 1013/2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen, Pb L 190 van 12 juli 2006, 1-98 en Artikel 10.60 Wm.

404 Tubbing & Van Ham 2013, p. 2-10.

405 Voor besprekingen van de ontwerpteksten van de Ow, zie Themanummer, Milieu en Recht, 2014, nr. 8, p. 591-657. Groothuijse, Korsse & Schueler 2014, p. 2514-2524; Gierveld 2014; Havekes & Wensink 2013, p. 68-81; Arentz 2013, p. 473; Van der Velden 2015, p. 595; Uylenburg 2011, p. 575; Schueler 2012, p. 241; Vogel-Jaartsveld 2015, p. 438-439; Borgers *et al*. 2013, p. 229-232; Van den Broek 2015, p. 149-157; De Graaf *et al*. 2015, p. 604-610; Nijmeijer 2016, p. 1-3.

1. Inleiding

De nieuwe Omgevingswet (Ow) is zeer recent in het Staatsblad verschenen.[406] Er moet nog een invoeringsbesluit komen.[407] Naar verwachting zal de Ow in 2018 in werking treden.[408] De Ow maakt het omgevingsrecht eenvoudiger en verbetert de coördinatie tussen de verschillende gebieden. In de Omgevingswet worden 26 bestaande wetten op het gebied van onder meer bouwen, milieu, water, ruimtelijke ordening en natuur gebundeld.[409] Enkele wetten, waaronder de nucleaire wetgeving en delen van de Waterwet, zijn niet in de Ow opgenomen.[410] Het aantal algemene maatregelen van bestuur wordt teruggebracht van 120 naar 4.

Op het vlak van vergunningen gaat de Ow verder dan de Wabo. Er komt een vergunning voor de gehele fysieke leefomgeving, die in de plaats treedt van het huidige veelvoud aan vergunningen. Met de omgevingsvergunning hoeft de aanvrager maar bij één loket toestemming te vragen voor alle activiteiten die hij wil ondernemen.[411] Deze vermindering van regels moet onder meer leiden tot meer kwaliteit voor de leefomgeving, een grotere keuzevrijheid voor ondernemers, kortere procedures en minder administratieve lasten.

De Ow beoogt, met het oog op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, in onderlinge samenhang, het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, en het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.[412]

2. Onderzoeks- en rapportageplichten

De Ow verlengt de houdbaarheid van onderzoeksgegevens. Bij het nemen van een besluit op grond van de Ow kan in ieder geval gebruik worden gemaakt van rapporten met gegevens, onderzoeken of inventarisaties die bij de vaststelling van het besluit niet ouder zijn dan twee jaar.[413] Voor oudere gegevens moet onderbouwd worden dat de gegevens nog actueel zijn. Een uitzondering vormen besluiten die betrekking hebben op een Natura 2000-activiteit of flora- en fauna-activiteit.

---

406 Wet van 23 maart 2016, houdende regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet), Stb. 2016, 156.

407 Artikel 23.10 Ow.

408 <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet/inhoud/vernieuwing-omgevingsrecht>.

409 Bijv. Wabo, de Wro, de Tracéwet en de Ontgrondingenwet.

410 Zie verder de bijlages over de te integreren wetten en rechtsfiguren in de omgevingswet in de Kabinetsnotitie.

411 Ten dele uitgezonderd van deze integratie zijn de vergunningstelsels uit het natuurbeschermingsrecht voor activiteiten met betrekking tot Natura 2000-gebieden die door het Europees recht worden beschermd en de flora- en faunabescherming. Alleen wanneer het gaat om activiteiten die samenlopen met andere activiteiten waarvoor een omgevingsvergunning nodig is, bijvoorbeeld bouwen in een Natura 2000-gebied, is een omgevingsvergunning nodig.

412 Artikel 1.3 Ow.

413 Artikel 16.5 Ow.

Bij AMvB worden regels gesteld over een breed scala van activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving, waaronder milieubelastende activiteiten en lozingen. Deze regels kunnen inhouden een verbod om zonder voorafgaande melding aan het bevoegd gezag de activiteit te verrichten.[414] Meldingen op grond van de Ow kunnen elektronisch worden gedaan via een landelijke voorziening, voor zover dat bij AMvB is bepaald.[415]

3. Verbodsbepalingen en vergunningplichten

De Ow legt een verbod op om zonder omgevingsvergunning bij AMvB aangewezen activiteiten te verrichten.[416] Verreweg de meeste activiteiten zullen slechts aan algemene regels moeten voldoen en geen vergunning vereisen. In ieder geval zal voor activiteiten vallende onder de kaderrichtlijn afvalstoffen, de kaderrichtlijn water, de m.e.r-richtlijn, de richtlijn industriële emissies, de richtlijn offshore veiligheid, de Seveso-richtlijn en enkele andere (in uitvoering van internationale verdragen vastgestelde) wetten, een vergunning nodig zijn.[417]

4. Zorgplichten

In de Ow is de zorgplicht in drie onderdelen geregeld: een algemene plicht, een specifieke plicht en een algemene specificatie.

De algemene zorgplicht eist dat een ieder voldoende zorg draagt voor de fysieke leefomgeving.[418] Voor activiteiten waarvan een persoon weet of behoort te weten dat er mogelijk nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving uit kunnen voortvloeien, is die persoon verplicht:

a. alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevraagd om die gevolgen te voorkomen;

b. voor zover die gevolgen niet kunnen worden voorkomen, die gevolgen zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken;

c. als die gevolgen onvoldoende kunnen worden beperkt, die activiteit achterwege te laten voor zover dat redelijkerwijs van hem kan worden gevraagd.[419]

Aan de beide zorgplichten is in ieder geval voldaan, voor zover de specifieke regels gesteld met het oog op de doelen van de wet, worden nageleefd.[420]

Volgens een toonaangevende milieujurist is de zorgplichtbepaling in de Ow duidelijker dan die is neergelegd in Artikel 1.1a Wm, omdat de Ow-bepaling een

414 Artikel 4.4 Ow.

415 Artikelen 16.1 en 16.4 Ow.

416 Artikelen 5.1 en 5.2 Ow.

417 Artikel 5.2, lid 2 Ow.

418 Artikel 1.6 Ow.

419 Artikel 1.7 Ow.

420 Artikel 1.8 Ow.

duidelijke hiërarchie behelst en geen keuze suggereert.[421] Een andere milieujurist is echter kritisch over de buitengewoon brede en vage zorgplicht van de Ow, die nauwelijks iets zou toevoegen.[422]

5. Financiële zekerheid

Financiële zekerheid is in de Ow als volgt geregeld. In bij AMvB aangewezen gevallen kan een omgevingsvergunning voor een activiteit die "significante nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving" kan hebben, eisen dat degene die de activiteit verricht financiële zekerheid stelt voor (i) het nakomen van op grond van de omgevingsvergunning voor hem geldende verplichtingen en (ii) ter dekking van zijn aansprakelijkheid voor schade die voortvloeit uit door de activiteit veroorzaakte nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving.[423]

Deze AMvB regelt ook de vorm van de zekerheid, de hoogte van het bedrag en het tijdsbestek waarvoor de zekerheid in stand moet worden gehouden, alsmede de voorwaarden voor opheffing van de zekerheid.[424] Het bevoegd gezag kan het te verhalen bedrag invorderen bij dwangbevel.[425] Bij een gehele of gedeeltelijke intrekking van een omgevingsvergunning kan ook (voortduren van) financiële zekerheid worden geëist.[426]

6. Ongewone voorvallen en kostenverhaal

In de Ow is ook een regeling opgenomen voor ongewone voorvallen en kostenverhaal.[427] Het bevoegd gezag dient de veroorzaker van een ongewoon voorval te verplichten maatregelen te treffen die redelijkerwijs van hem kunnen worden verlangd om de nadelige gevolgen van het ongewoon voorval te voorkomen.[428] Indien het bevoegd gezag maatregelen treft of laat treffen door derden, verhaalt het de kosten van die maatregelen op de veroorzaker.[429]

7. Handhaving

De Ow bevat bepalingen over bestuursrechtelijke en (in een enkel geval) strafrechtelijke handhaving.[430] De last onder dwangsom is het centrale instrument.[431]

---

421 Backes 2013, p. 99-112.

422 Van der Veen 2014, p. 103-109.

423 Artikel 13.5, lid 1 Ow.

424 Artikel 13.5, lid 2 Ow.

425 Artikel 13.5, lid 3 Ow.

426 Artikel 13.5, lid 4 Ow.

427 Afdeling 19.1 Ow.

428 Artikel 19.4, lid 1 Ow.

429 Artikel 19.6 Ow.

430 Hoofdstuk 18 Ow.

431 Artikel 18.4 Ow.

L. Onzekere, nieuwe risico's

Nieuwe, innovatieve technologieën, zoals bio- en nanotechnologie, kunnen onzekere, nieuwe risico's in het leven oproepen.[432] Zulke risico's zijn niet voldoende begrepen en slecht kwantificeerbaar, waardoor de traditionele methoden van risicobeheer niet goed werken. Onzekere risico's stellen problemen van epistemische aard: er is onvoldoende kennis om de risico's te lijf te gaan. Het is denkbaar dat achteraf zal blijken dat de risico's onaanvaardbaar groot waren, maar het is ook mogelijk dat ze te verwaarlozen waren of zelfs niet bestonden. Aan de andere kant hebben nieuwe technologieën vaak aanzienlijke voordelen, die meegewogen moeten worden. Regulering kan een negatieve invloed hebben op innovatie. Dergelijke onzekerheid bemoeilijkt rationale kosten/batenanalyse en beleidsvorming en verklaart de afwezigheid van specifieke regelgeving op dit terrein.

In dit kader treedt ook het voorzorgsbeginsel op de voorgrond, dat is neergelegd in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.[433] Op grond van dit beginsel mag de overheid onder bepaalde voorwaarden regulerend optreden waar het gaat om risico's waarvan de omvang niet met zekerheid te bepalen is. Er mag echter geen sprake zijn van een louter hypothetisch risico en een gedegen wetenschappelijke analyse is vereist. Bovendien moet aanvullend onderzoek gedaan worden om de wetenschappelijke onzekerheid te verminderen en dient de regulering aangepast te worden zodra er meer duidelijkheid bestaat.[434]

Deze problematiek krijgt ook aandacht in het denken van de overheid over beleid. In het kader van de 'Structurele Evaluatie van Milieuwetgeving' van het Ministerie van VROM is in september 2010 een onderzoek verricht naar de regulering van nanotechnologie. Bij de modernisering van het milieubeleid is er ook ruimschoots aandacht voor 'nieuwe risico's, zoals die van nanotechnologie, microverontreinigingen in afvalwater, open water en de zee, en zeer zorgwekkende stoffen' ('substances of very high concern').[435] Om de veiligheid voor mens en milieu te waarborgen denkt het Ministerie van I&M aan "een nieuwe vorm van samenwerking tussen overheid, bedrijfsleven en burgers waarbij actief gezocht wordt naar een praktische invulling van zorgplicht en voorzorg die de veiligheid waarborgt en innovaties zo min mogelijk belemmert." De ervaring die momenteel wordt opgedaan met nanotechnologie zal als model kunnen dienen bij de aanpak van opkomende technologieën, zodat de risico's

---

[432] Zie daarover ook Brenninkmeijer *et al*. 2014, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2014/08/18/bewust-omgaan-met-veiligheid-rode-draden-een-proeve-van-ienm-breed-afwegingskader-veiligheid>.

[433] Artikel 191 VWEU.

[434] Zie hierover de mededeling van de Europese Commissie, Communication from the Commission on the precautionary principle (COM(2000) 1 final of 2 February 2000), <http://eur-lex.europa.eu/-legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3Al32042>.

[435] Ministerie van I&M, Brief Modernisering Milieubeleid, Kamerstuk 28663, nr. 55, 10 maart 2014, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2014/03/10/modernisering-milieubeleid>.

worden beheerst zonder dat de kansen en voordelen verloren gaan.[436] Voor de rol die aansprakelijkheid in dit verband kan spelen, wordt verwezen naar deel VI C 4.

M. Overzicht publiekrechtelijke milieuaansprakelijkheidsregelingen (bijgewerkte versie)

Op basis van het verrichtte onderzoek ('quick scan') is het overzicht bijgewerkt van de publiekrechtelijke milieuaansprakelijkheidsregelingen dat op pagina's 39-42 van het rapport van 2009 te vinden is. De bijgewerkte versie is gebaseerd op hetzelfde format en is te vinden op de volgende pagina van dit rapport. De wijzigingen zijn aangegeven in donkerblauwe letter.

436 Vogelenzang *et al*. 2010.

Inventaris van wetgeving gericht op het voorkomen en herstellen van milieuschade:

Onderstaande inventaris bevat relevante bepalingen inzake het voorkomen en herstellen van milieuschade. Voor nadere toelichting moet gekeken worden in de uitgebreide bespreking van de regeling.

MILIEU THEMA	**WET**	**RELEVANTE ARTIKELEN (selectie)**
Wm – milieuzorgplicht	Wet milieubeheer hoofdstuk 1	Art. 1.1a Wm: **zorgplicht: Een ieder neemt voldoende zorg voor het milieu in acht.** De zorg houdt in ieder geval in dat een ieder die weet, of redelijkerwijs kan vermoeden dat door zijn handelen of nalaten nadelige gevolgen voor het milieu kunnen worden veroorzaakt, verplicht is dergelijk handelen achterwege te laten voor zover zulks in redelijkheid kan worden gevergd, dan wel alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevergd teneinde die gevolgen te voorkomen of, voor zover die gevolgen niet kunnen worden voorkomen, deze zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken.
Wm-bedrijven (inrichtingen)	Wet milieubeheer hoofdstuk 8	Integrale regulering (met uitzonderingen) van inrichtingen en AMvB Art. 8.40 Wm: basis **Activiteitenbesluit** + Art. 8.42 Wm: maatwerkvoorschriften Art. 8.40 lid 3 Wm: AMvB kan financiële zekerheid verplicht stellen, maar slechts in de vorm van een verzekering tegen aansprakelijkheid voor schade voortvloeiende uit de nadelige gevolgen voor het milieu die de inrichting veroorzaakt. Activiteitenbesluit art. 2.1: **zorgplicht**bepaling
	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)	Wabo creëert geïntegreerd vergunningstelsel uitgezonderd vergunning voor directe lozing Art. 1.1 lid 3 Wabo jo. art. 1.1 lid 4 Wm begrip inrichting: “elke door de mens bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was, ondernomen bedrijvigheid die binnen een zekere begrenzing pleegt te worden verricht.” Art. 2.1 onder e en 2.2 Wabo: **vergunningplicht:** Het is verboden zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit: 1. het oprichten, 2. het veranderen of veranderen van de werking of 3. het in werking hebben van een inrichting of mijnbouwwerk

MILIEU THEMA	WET	RELEVANTE ARTIKELEN (selectie)
		Besluit omgevingsrecht (Bor): **aanwijzing** extra **activiteiten** onderworpen aan **vergunningsplicht** Art. 5.7 Bor: opsomming van groot aantal **voorschriften** die aan de omgevingsvergunning voor inrichtingen moeten worden verbonden. Art. 5.7 lid 2 onder i Bor: **zorgplicht:** met betrekking tot onderwerp niet bestreken door andere vergunningvoorschriften, kan **voldoende zorg** worden voorgeschreven Art. 4.1Wabo: mogelijkheid tot stellen **financiële zekerheid**
	Activiteitenbesluit (Ab)	Ab regelt meest relevante aspecten van milieubelangrijke activiteiten. Voor situaties die niet Art. 2.1 lid 1 Ab: **zorgplichtbepaling voor niet-gereguleerde situaties, plicht tot beperking van** voorzienbare nadelige gevolgen voor het milieu, voor zover redelijk, uitgewerkt in meer gedetailleerde plichten, die eisen dat verontreiniging van enig medium wordt voorkomen of, voor zover dat niet mogelijk is, zoveel mogelijk wordt beperkt. Bevoegd gezag mag ter verdere uitwerking van de zorgplicht **maatwerkvoorschriften** stellen, indien een aspect nog niet uitputtend is omschreven. Art. 2.9 Ab legt een **bodemzorgplicht** bij de uitvoerder die dusdanige maatregelen moet nemen dat het bodemrisico "verwaarloosbaar" wordt.
Wm – stoffen, preparaten, GGO's, afvalstoffen, luchtemissies	Wet milieubeheer hoofdstuk 9 (stoffen, preparaten en genetisch gemodificeerde organismen)	Art.9.2.1.2: **zorgplicht,** ieder die beroepshalve een stof, mengsel of gmo vervaardigt, in Nederland invoert, toepast, bewerkt, verwerkt of aan een ander ter beschikking stelt. Zorgplicht beperkt tot wat in het vermogen van betrokkenen ligt. Art. 9.2.2.1: bij AMvB kunnen regels worden gesteld inhoudende een verbod, indien stoffen, preparaten of gemodificeerde mechanismen ongewenste effecten voor mens of milieu zouden hebben. Art. 9.2.3.4: verbod misleidende informatie tav effect op het milieu van een stof, preparaat of GGO Art. 9.4.7: Verboden tav energieverbruikende producten

MILIEU THEMA	WET	RELEVANTE ARTIKELEN (selectie)
	Besluit GGO's	Besluit GGO's: **vergunningsplicht** voor introductie in milieu en **kennisgevingsplicht** voor 'ingeperkt gebruik' niveau I en II-k ingevoerd, met risicobeoordeling door gebruikers
	REACH Verordening	Art. 9.3.3 Wm: verbod te handelen in strijd met bepalingen uit EG-verordening registratie, evaluatie en autorisatie van chemische stoffen. Art 9.2.1.2 Wm: **zorgplicht** (zie hiervoor) **Omkering bewijslast**: producent of importeur moet aantonen dat de risico's afdoende zijn beheerst **Financiële zekerheid en aansprakelijkheid**: wordt niet opgelegd, maar REACH Verordening stelt dat "de fabrikanten en importeurs van voorwerpen aansprakelijk moeten zijn voor hun voorwerpen." REACH-plichten refererend aan "onaanvaardbaar risico" of "niet afdoende beheerste risico's" kunnen nalatigheid of schuld impliceren. **Ketenverantwoordelijkheid**: door dwingende bepalingen en de facto doordat naleving alleen mogelijk is indien de keten meewerkt.
	Wet milieubeheer hoofdstuk 10 **Afvalstoffen**	Art. 10.1 lid 1 Wm: **zorgplicht:** geldt voor een ieder, burgers en bedrijven. Art. 10.1 lid 2 en Art. 10.1 lid 3 Wm: algemene verbodsbepalingen Art. 10.2, 10.37, 10.45, 10.54, 10.54a, 10.55, 10.60 Wm: specifieke verbodsbepalingen Art. 10.4 Wm: nieuwe voorkeursvolgorde voor afvalbeheer: preventie, voorbereiding voor hergebruik, recycling, (andere) nuttige toepassing en (veilige) verwijdering. Art. 15.45 lid 3, 15.46 Wm: GS kan **financiële zekerheid** eisen ter dekking van de kosten van monitoring, preventie van verontreiniging en nazorg van stortplaatsen Ook financiële zekerheid vereist in het kader van de Regeling EG Verordening overbrenging van afvalstoffen.
	Wet milieubeheer Hoofdstuk 16 (Handel in emissierechten)	Art. 16.5 Wm: Het is verboden zonder een vergunning van het bestuur van de emissieautoriteit een inrichting in werking te hebben.

MILIEU THEMA	WET	RELEVANTE ARTIKELEN (selectie)
Wm – incidenten	Wet milieubeheer Titel 17.1 **Ongewone voorvallen in inrichtingen**	Art. 17.1 Wm: indien zich **in een inrichting** een **ongewoon voorval** voordoet of heeft voorgedaan, waardoor nadelige gevolgen voor het milieu zijn ontstaan of dreigen te ontstaan, treft de degene die de inrichting drijft, **onmiddellijk** de maatregelen die redelijkerwijs van hem kunnen worden verlangd, om **herhaling** of de gevolgen van dat voorval te voorkomen of, voor zover die gevolgen niet kunnen worden voorkomen, zoveel mogelijk te beperken en ongedaan te maken. Art. 17.2 Wm: Inrichtinghouder verplicht de inrichting geheel of gedeeltelijk **stil te leggen**, indien "door het voorval **direct gevaar** voor de menselijke gezondheid ontstaat of dreigt te ontstaan of onmiddellijke en aanmerkelijke gevolgen voor het milieu ontstaan of dreigen te ontstaan en zolang niet kan worden gewaarborgd dat door de getroffen maatregelen (…) wordt voldaan aan de voorschriften verbonden aan een omgevingsvergunning voor de inrichting of aan de (…) voor de inrichting geldende regels."
	Wet milieubeheer Titel 17.2 **Maatregelen bij milieuschade, gericht op milieugevolgen van bedrijven**	Implementatie van de richtlijn milieuaansprakelijkheid Art. 17. 6, jo. Art. 17.7 Wm: toepassingsgebied: **Aansprakelijkheid voor schade aan beschermde soorten, natuurlijke habitats, wateren of bodem**, die boven schadedrempel uitkomt, veroorzaakt door **beroepsmatige activiteiten**. Mede begrepen is de schade aan deze soorten en habitats binnen de exclusieve economische zone. Art. 17.6 lid 3 Wm: systeem van "dynamische verwijzing" neergelegd. Art. 17.16 Wm: **risicoaansprakelijkheid en kostenverhaal** Art. **17.9 lid 7 Wm: voorrang regeling Titel 17.2 Wm** Titel 17.2 Wm: **Geen verplichting tot stellen van financiële zekerheid**
Wm/Awb - Handhaving	Hoofdstuk 5 Awb	Bepalingen over toezicht en over bestuursrechtelijke sancties "last onder bestuursdwang", "last onder dwangsom" en bestuurlijke boete.
	Hoofdstuk 18 Wm	Art. 18.2 jo Hoofdstuk 8 Wm: handhaving van regels geldend voor inrichtingen Art. 18.2a-18.2d Wm handhaving van milieubepalingen die niet betrekking hebben op inrichtingen Art. 18.3 Wm: coördinatie en overleg

MILIEU THEMA	WET	RELEVANTE ARTIKELEN (selectie)
Wabo handhaving	Wet vergunning, toezicht en handhaving	Kwaliteitsbevordering en samenwerking tussen omgevingsdiensten
Strafrecht	Besluit strafbeschikking	Geringe milieu- en keurfeiten kunnen met strafbeschikking, in plaats van bestuurlijke boete, worden afgedaan
Bijzondere wetten		
Bodem	Wet bodembescherming (Wbb)	Art. 6 tot en met art. 12b en art. 15 Wbb: bij of krachtens **AMvB** kunnen regels gesteld worden ter bescherming van de bodem. Art. 13. Wbb: **preventieve- en curatieve zorgplicht.** Art. 16. Wbb: mogelijkheid tot verplichting **financiële zekerheid** voor het uitvoeren van bepaalde werkzaamheden, dit nader te regelen via AMvB ex art. 6 tot en met 12 Wbb. Art. 27 Wbb: **meldingsplicht** en algemene bepalingen in geval van verontreiniging van de bodem. Art. 30 ev. Wbb: Regeling ongewone voorvallen. Art. 41 en 42 Wbb: **gebiedsgerichte aanpak** van grondwaterverontreiniging met **publiekrechtelijke vrijwaring** die civielrechtelijke aansprakelijkheid onverlet laat. Art. 55ab Wbb: onderzoeksplicht voor spoedeisende bodemsanering Art. 75 Wbb: bevoegdheid tot kostenverhaal die verhaal op grond van onrechtmatige daad onverlet laat.
Water	Waterwet (Wtw)	Wet verontreiniging oppervlaktewater is opgegaan in de Waterwet. Art. 3.4-3.6 Waterwet: zorgplicht van waterschappen en gemeenten Art. 6.2-6.5 Waterwet: **vergunningsplichten**; het is onder meer **verboden om zonder watervergunning te lozen in oppervlaktewaterlichaam** Art. 6.8: **zorgplicht** en indien de verontreiniging of aantasting het gevolg is van een **ongewoon voorval**, worden de **maatregelen onverwijld** genomen. De zorgplichtbepaling sluit nauw aan bij zorgplichtbepaling in art. 13 Wbb.

MILIEU THEMA	WET	RELEVANTE ARTIKELEN (selectie)
		Art. 6.20 lid1 a Waterwet: **Financiële zekerheid**. Aan de watervergunning kunnen voorschriften worden verbonden, onder andere het stellen van financiële zekerheid voor dekking van aansprakelijkheid voor schade die voortvloeit uit de door gebruik van de vergunning veroorzaakte nadelige gevolgen voor een watersysteem. Sinds 2011 **zorgplicht** ter voorkoming van schade aan waterstaatswerken veroorzaakt door **muskusratten**. Sinds 2012 **Deltaprogramma** in Wtw ivm waterveiligheid en zoetwatervoorziening.
Natuurbehoud	Natuurbeschermingswet 1998 (Nbw 1998)	Verboden (niet limitatief): Art. 16 Nwb 1998: het is **verboden zonder vergunning** van GS handelingen te verrichten, te doen verrichten of te gedogen, die schadelijk kunnen zijn voor het natuurschoon, voor de natuurwetenschappelijke betekenis van het beschermd natuurmonument of voor dieren of planten in het beschermd natuurmonument. Art. 19d Nbw 1998: het is **verboden om zonder vergunning** of in strijd met aan die vergunning verbonden voorschriften of beperkingen projecten of andere handelingen te realiseren onderscheidenlijk te verrichten die gelet op de instandhoudingsdoelstellingen de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in een Natura 2000- gebied kunnen verslechteren of een significant storend verstorend effect kunnen hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen. Art. 19h Nbw 1998: GS verbindt, in gevallen waarin een vergunning wordt verleend, omwille van het groot openbaar belang, maar waarvan de gevolgen voor het Natura 2000-gebied niet met zekerheid vast te stellen zijn, in ieder geval aan de vergunning het voorschrift inhoudende de **verplichting compenserende maatregelen** te treffen. Onder bepaalde voorwaarden is **bestaand gebruik** uitgezonderd van vergunningplicht. Geen uitzondering indien bestaand gebruik **significante gevolgen** voor het desbetreffende Natura 2000-gebied heeft. Art. 19kd Nbw 1998 programmatische aanpak stikstof (PAS) Art. 19l Nbw 1998: **zorgplicht** voor een ieder "voldoende zorg voor de instandhouding van een

MILIEU THEMA	WET	RELEVANTE ARTIKELEN (selectie)
		[beschermd] gebied of een Natura 2000-gebied." 1 januari 2014: Nbw 1998 werkingssfeer uitgebreid naar EEZ.
Fauna en Flora	Flora- en faunawet (Ffw)	Regelt bescherming van planten- en diersoorten Art. 2 Ffw: **zorgplicht**: een ieder neemt voldoende zorg in acht voor de in het wild levende dieren en planten, almede hun directe leefomgeving. Hoofdstuk III Ffw: diverse **verbodsbepalingen,** "nee, tenzij-beginsel" geldt. Handelingen met schadelijke gevolgen voor exemplaren van een beschermde diersoort zijn verboden, zoals het doden, verwonden, vangen, opzettelijk verontrusten, en het beschadigen van rust- of verblijfplaatsen, alsook het verhandelen en het bezitten van exemplaren en producten daarvan. Art, 8-18 Ffw: ten aanzien van plantensoorten gelden gelijksoortige bepalingen. Art. 75 Ffw: **ontheffing of vrijstelling** van de verboden onder voorwaarden. Art. 83 Ffw: **Faunafonds** verleend op basis van aanvragen een tegemoetkoming in schade die door beschermde dieren is aangericht
Rampen	Wet Rampen en Zware Ongevallen (Wrzo)	Vervallen per 1 oktober 2010
	Besluit risico's zware ongevallen 2015 (Brzo)	Implementatie van de Europese Seveso III-richtlijn. Het Brzo integreert de wet- en regelgeving op het gebied van arbeidsveiligheid, omgevingsveiligheid en rampbestrijding. Doel: voorkomen van zware ongevallen bij bedrijven waar gevaarlijke stoffen aanwezig zijn. Meer specifiek: beschermen van milieu en gezondheid en veiligheid van werknemers en bevolking tegen rampen en zware ongevallen. Inrichtingen: omgevingsvergunning. Art. 5 lid 1: **zorgplicht**: exploitant neemt alle nodige maatregelen om zware ongevallen als gevolg van het werken met gevaarlijke stoffen binnen een inrichting **te voorkomen of te beperken**
	Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi)	Het Bevi legt veiligheidsnormen op aan bedrijven die een risico vormen voor personen buiten het bedrijfsterrein (chemische fabrieken, lpg-tankstations).

MILIEU THEMA	WET	RELEVANTE ARTIKELEN (selectie)
		Bor bijlage I, onderdeel B: activiteiten die onder het Bevi vallen zijn **vergunningsplichtig**.
Mijnen	Mijnbouwwet (Mbw)/ Besluit algemene regels milieu mijnbouw/Mijnbouwbesluit (Mbb)	Art. 6 Mbw: **vergunningsplicht** voor opsporen en winnen van delfstoffen of aardwarmte. Art. 29 Besluit algemene regels milieu mijnbouw: indien uit onderzoek blijkt dat de bodem als gevolg van de activiteiten op het terrein is aangetast of verontreinigd, dan wel door welke andere oorzaak dan ook bodemverontreiniging is ontstaan draagt de uitvoerder er zorg voor dat het beperken en zoveel mogelijk ongedaan maken van de verontreiniging of de aantasting en de directe gevolgen daarvan. Art. 3 Mijnbouwbesluit (Mbb): "Bij het verrichten van mijnbouwactiviteiten worden **maatregelen** genomen **ter voorkoming van schade**. Indien bij het verrichten van mijnbouwactiviteiten ernstige schade dreigt te ontstaan of is ontstaan, wordt hiervan onmiddellijk **mededeling** gedaan aan de inspecteur-generaal der mijnen." Artikel 3, Besluit algemene regels milieu mijnbouw: "De uitvoerder die weet of redelijkerwijs had kunnen weten dat door het in werking zijn van de mobiele installatie dan wel onderzeese installatie en de in verband met de mobiele installatie dan wel onderzeese installatie verrichtte werkzaamheden en activiteiten **nadelige gevolgen voor het milieu** ontstaan of kunnen ontstaan die niet of onvoldoende worden voorkomen of beperkt door naleving van de bij of krachtens dit besluit gestelde regels, **voorkomt die gevolgen of beperkt die** voor zover voorkomen niet mogelijk is en voor zover dit redelijkerwijs van hem kan worden gevergd." Art. 25 Mbw: **vergunningplicht** voor het opsporen van opslagcomplexen en voor permanente opslag van CO_2. Afwijken bij AMvb omschreven categorieën van gevallen. Art. 33 Mbw: zorgplicht voor vergunninghouder Artikel 6 en 25 Mbw. Art. 31b-31l Mbw: vergunningvoorschriften waaronder omschrijving van **financiële zekerheid** of een **gelijkwaardige voorziening** en onder welke voorwaarden.
	Offshore olie- en gas activiteiten	Richtlijn 2004/35/EG stelt voorwaarden voor een veilige opsporing en winning van olie en gas op zee en scherpt de reactiemechanismen bij zware ongevallen aan. Opgestelde wetsvoorstel houdt minimum transpositie in. **Verplichte financiële zekerheid en financiële draagkracht als vergunningsvoorschrift.**

MILIEU THEMA	WET	RELEVANTE ARTIKELEN (selectie)
	Mijnbouwwerken algemeen/Groninger gasveld	**Omkering van de bewijslast** ten aanzien van de schade veroorzaakt door mijnbouwwerken in wetsvoorstel. Na advies van de Raad van State blijkt de minister de omkering van de bewijslast te willen beperken tot de Groningse situatie. Wetsvoorstel teneinde de veiligheid van de mijnbouw te vergroten en overheid regie te geven, nav aanbevelingen van de Onderzoeksraad voor Veiligheid
Ontgrondingen	Ontgrondingenwet	Art. 3 lid 1 Ontgrondingenwet stelt dat het verboden is **zonder vergunning** te ontgronden. Art. 3 lid 2 stelt dat er voorschriften aan de vergunning kunnen worden verbonden. Art. 3 lid 3f: bepaalt dat **financiële zekerheid** moet worden gesteld voor het nakomen van in de vergunning gestelde verplichtingen
Gewasbescherming en biociden	Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Wgb)	Art. 18 Wgb: **Zorgplicht:** een ieder is verplicht op zorgvuldige wijze om te gaan met gewasbeschermingsmiddelen en biociden. Art. 19 t/m 22 Wgb: **verboden,** inclusief verbod op gebruik gewasbestrijdingsmiddelen buiten de landbouw vanaf 2016 Art. 88 Wgb: **kostenverhaal** op degene door wiens onrechtmatige daad die kosten zijn veroorzaakt, of op degene die anderszins krachtens burgerlijk recht buiten overeenkomst aansprakelijk is voor de gevolgen daarvan.
Antarctica	Wet bescherming Antarctica	Art. 3.1 en 3.2: **Zorgplicht** Art. 6: Verboden Art. 8 lid 1: organisator **vergunningplichtig**. Art. 8 lid 2: deelnemer mag alleen aan activiteit mee doen als er een **vergunning** voor die activiteit is verleend. Art. 14 lid 3: er kunnen **voorschriften** aan de vergunning worden gesteld. Art. 15: inhoudelijk eisen aan de vergunning. Art. 16f: vergunninghouder stelt **financiële zekerheid** voor het nakomen van krachtens de vergunning voor hem geldende verplichtingen en ter dekking van zijn **aansprakelijkheid**

MILIEU THEMA	WET	RELEVANTE ARTIKELEN (selectie)
		voor schade die voortvloeit uit de door de betrokken activiteit veroorzaakte nadelige gevolgen voor het Antarctische milieu Art. 17-22: verdere regels betreffende vergunningen. Art. 24: ongewoon ongeval. Art. 25f: Een organisator houdt een voldoende verzekering of andere **financiële zekerheid** in stand, ter dekking van zijn **aansprakelijkheid** voor doeltreffende bestrijdingsacties in een milieubedreigende noodsituatie die gevolg is van zijn activiteit.
Aankomende wetgeving		
Volledige integratie omgevingswetten	Omgevingswet (Ow)	Ow bundelt 26 wetten op het gebied van onder meer bouwen, milieu, water, ruimtelijke ordening en natuur. Ow is verder uitgewerkt in vier AMvB's. **Eén vergunning** voor de gehele fysieke leefomgeving. Aanvrager vraagt **bij één loket** toestemming vragen **voor alle activiteiten die hij wil ondernemen**. Vermindering van regels, meer kwaliteit voor de leefomgeving, grotere keuzevrijheid voor ondernemers, kortere procedures, en minder administratieve lasten. Art. 5.1 en 5.2 Ow**: Verbod** om zonder **omgevingsvergunning** bij AMvB aangewezen activiteiten te verrichten. **Zorgplicht in drie onderdelen**: Art. 1.6 Ow: **algemene zorgplicht**: een ieder draagt voldoende zorg voor de fysieke leefomgeving. Art. 1.7 Ow: **specifieke zorgplicht**: Voor activiteiten waarvan een persoon weet of behoort te weten dat er mogelijk nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving uit kunnen voortvloeien, is die persoon verplicht: - Alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevraagd om die gevolgen te voorkomen - Voor zover die gevolgen niet kunnen worden voorkomen, die gevolgen zoveel mogelijk te beperken of omgedaan te maken - Als die gevolgen onvoldoende kunnen worden beperkt, die activiteit achterwege te laten

MILIEU THEMA	WET	RELEVANTE ARTIKELEN (selectie)
		voor zover dat redelijkerwijs van hem kan worden gevraagd. Art. 1.8 Ow: aan de beide zorgplichten is in ieder geval voldaan, voor zover specifieke regels gesteld met het oog op de doelen van de wet, worden nageleefd. Art. 13.5 lid 1: **financiële zekerheid**: in bij AMvB aangewezen gevallen kan een **omgevingsvergunning** voor een activiteit die **"significante nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving"** kan hebben, eisen dat degene die de activiteit verricht financiële zekerheid stelt voor (i) het nakomen van op grond van de omgevingsvergunning voor hem geldende verplichtingen (ii) ter dekking van zijn aansprakelijkheid voor schade die voortvloeit uit door de activiteit veroorzaakte nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving Art. 13.5 lid 2 OW regelt **vorm van zekerheid**, hoogte van bedrag en tijdsbestek waarvoor de zekerheid in stand moet worden gehouden, alsmede de voorwaarden voor opheffing van zekerheid. Het bevoegd gezag kan het te verhalen bedrag invorderen bij dwangbevel. Art. 13.5 lid 4 OW: bij **gehele of gedeeltelijke intrekking van een omgevingsvergunning** kan ook (voortduren van) **financiële zekerheid** worden geëist. Afdeling 19.1 Ow: regeling voor **ongewone voorvallen en kostenverhaal**. Art 19.4 lid 1 Ow: bevoegd gezag dient de veroorzaker van een ongewoon voorval te verplichten maatregelen te treffen die redelijkerwijs van hem kunnen worden verlangd om de nadelige gevolgen van het ongewoon voorval te voorkomen. Art. 19.6 Ow: indien **bevoegd gezag** maatregelen treft of laat treffen door derden, **verhaalt het de kosten van die maatregelen op veroorzaker.** Art. 18.4 Ow: centrale instrument van **handhaving: last onder dwangsom**.
Natuurbescherming	Wet Natuurbescherming	Nbw 1998, Ffw en boswet samengevoegd in **één natuurbeschermingswet.** Uitgangspunt voor de wet: **Europese regelgeving.** **Doelen** natuurbeschermingswet: - vereenvoudiging van regels ter bescherming van natuur - decentralisatie bevoegdheden naar provincies

MILIEU THEMA	WET	RELEVANTE ARTIKELEN (selectie)
		- verminderen van administratieve lasten **Verboden**: beschermde soorten te doden of te vangen, of hun verblijfplaatsen te vernielen of te verstoren. **Verbodsbepaling** alleen toepasselijk op schadelijke activiteiten die **opzettelijk** gebeuren. Opzettelijke verbodsbepaling niet van toepassing als de storing niet van wezenlijke invloed is op de staat van instandhouding van de soort. Art. 1.11 Wet natuurbescherming: **zorgplicht** heeft betrekking op al datgene wat belangrijk is om nadelige effecten voor beschermde habitats en soorten te voorkomen. **Zorgplicht voor bestuursorganen**: zij wegen natuuraspecten steeds mee in hun handelen en besluitvorming en zij treffen zo nodig de geëigende maatregelen om schadelijke effecten te voorkomen, te beperken of ongedaan te maken. Zorgplicht is zelfstandig handhaafbaar. Art. 6.1 Wet natuurbescherming: wettelijk kader voor **tegemoetkoming in schade** die wordt veroorzaakt door dieren van soorten die op grond van de wet, zijn beschermd. Art: 9.12 lid 7 Wet natuurbescherming: Faunafonds.

IV. Privaatrechtelijke ontwikkelingen in het Nederlands milieuaansprakelijkheidsrecht 2010-2015

A. Inleiding

In de periode 2010-2015 heeft het milieuaansprakelijkheidsrecht, met enkele uitschieters (zei hierna onder [xxx]) een relatief rustige ontwikkeling doorgemaakt, hoewel Nederland niet volledig gespaard is gebleven van milieuschade. Er zijn ook enkele nieuwe aansprakelijkheidsregimes aangenomen of in voorbereiding, hoewel nog niet van kracht geworden. Achtereenvolgens passeren de volgende gebeurtenissen en onderwerpen in het kort de revue:

- Wijziging van de wetgeving betreffende aansprakelijkheid voor kernongevallen;
- Wijziging van de wetgeving inhoudende aansprakelijkheid ten aanzien van maritieme ongevallen;
- De voorgestelde regeling ter zake van schade veroorzaakt door genetisch gemodificeerde organismen;
- De voorgestelde regeling voor aansprakelijkheid ten aanzien van de opslag van CO_2;
- Chemie-Pack en de verhaalbaarheid van milieuschade;
- De invloed van het gewijzigde publieke milieurecht en de uitgebreidere zorgplichten op de aansprakelijkheid voor milieuschade; en
- De invloed van rechtszaken op de omvang van milieuaansprakelijkheid.

B. Wijzigingen in civiel milieuaansprakelijkheidsrecht

1. Aansprakelijkheid voor kernongevallen

In de periode 2010-2015 is de wetgeving betreffende kernongevallen (Wet aansprakelijkheid kernongevallen[437]) op enkele punten aangepast. Deze wetgeving geeft onder meer uitvoering aan het Verdrag van Parijs inzake wettelijke aansprakelijkheid op het gebied van de kernenergie.[438] In diverse bepalingen stelt de Nederlandse wetgeving betreffende kernenergie financiële zekerheid verplicht.[439] Overigens is inmiddels een nieuwe autoriteit voor nucleaire veiligheid en

---

437 Wet van 17 maart 1979, houdende regelen inzake aansprakelijkheid voor schade door kernongevallen, Stb. 1980, 2.

438 Verdrag van Parijs van 29 juli 1960 inzake wettelijke aansprakelijkheid op het gebied van kernenergie, Trb. 1964, 178.

439 Financiële zekerheidsverplichtingen zijn uitgevaardigd op basis van de Kernenergiewet: het Besluit vervoer splijtstoffen, ertsen en radioactieve stoffen, het Besluit detectie radioactief besmet schroot, en het Besluit stralingsbescherming.

stralingsbescherming (ANVS) ingericht[440] (in het milieurecht is een zelfstandige autoriteit een uitzonderlijk fenomeen). Door de oprichting van de ANVS is de kennis en expertise op dit gebied nu in een orgaan gebundeld, waardoor beter aan '*continuous improvement*' kan worden gewerkt.[441] Nadat zich op 26 april 1986 een ernstige kernramp bij Tsjernobyl had voorgedaan zijn een aantal van de internationale verdragen waarop de Nederlandse wetgeving inzake de nucleaire aansprakelijkheid was gebaseerd aangepast.[442] De hierna te bespreken wijzigingen van het nucleaire aansprakelijkheidsrecht in Nederland hebben dan ook betrekking op de implementatie van deze gewijzigde verdragen.

- ***Besluit van 31 augustus 2012***

Het Besluit van 31 augustus 2012 heeft Artikel 5, eerste lid, van de Wet aansprakelijkheid kernongevallen (Wako) gewijzigd. Dat artikel regelt het maximumbedrag waarvoor exploitanten van in Nederland gelegen kerninstallaties op grond van Artikel 10, onder (a), van het Verdrag van Parijs aansprakelijk zijn. Na deze wijziging is dat bedrag vastgesteld op € 1,2 miljard (in plaats van € 340 miljoen).[443]
Deze wijziging is doorgevoerd omdat de dekkingscapaciteit in de verzekeringsmarkt verder was uitgebreid. Omdat de regering ernaar streeft een zo groot mogelijk deel het bedrag waarvoor de Staat op grond van Artikel 18 van de Wako garant staat (indien zich een kernongeval voordoet) door private verzekeraars te laten dekken, is dit aanleiding geweest om het maximumbedrag van aansprakelijkheid (en de daarmee samenhangende verplichting voor de exploitant om op grond van Artikel 10 van het Verdrag van Parijs om tot dat bedrag een verzekeringsdekking te nemen) mee te verhogen met deze dekkingscapaciteit.[444]

- ***Wet van 1 maart 2014***

Voorts heeft de Wet van 1 maart 2014 de Wako gewijzigd door toepassing te geven aan Artikel 1, onderdeel b, van het Verdrag van Parijs.[445] Door deze wijziging is de Minister van Financiën bevoegd om in Nederland gelegen kerninstallaties van de toepassing van het verdrag uitsluiten, indien de geringe omvang van de betrokken risico's in relatie tot de kosten van de verdragsverplichtingen dat naar zijn oordeel rechtvaardigen. Het besluit daartoe dient te worden genomen in overeenstemming met de Minister van

---

440 Wijziging van de Kernenergiewet in verband met de instelling van de Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming, Kamerstuk 34219. Deze wet werd op 26 april 2016 door de Eerste Kamer aangenomen en wacht nu op publicatie in het Staatsblad.

441 Leijendekker-van Kaam 2015, p. 681-686.

442 Zie voor een overzicht van die aanpassingen onder meer Liu & Faure 2016, p. 165-187.

443 Artikel I, Besluit van 31 augustus 2012 tot wijziging van Artikel 5, eerste lid, van de Wet aansprakelijkheid kernongevallen, Stb. 2013, 313.

444 Toelichting bij Besluit van 31 augustus 2012.

445 Wet van 1 maart 2014 tot wijziging van de Wet aansprakelijkheid kernongevallen in verband met de toepassing van Artikel 1, onderdeel b, van het Verdrag van 29 juli 1960 inzake wettelijke aansprakelijkheid op het gebied van kernenergie, Stb. 2014, 129.

Veiligheid en Justitie en de Minister van Economische Zaken. In een dergelijk besluit kan worden bepaald dat de exploitant van de kerninstallatie aansprakelijk blijft voor schade waarop het Verdrag van Parijs niet meer van toepassing is. Aan het besluit kunnen tevens voorschriften worden verbonden met betrekking tot het bedrag en de vorm van die aansprakelijkheid, alsmede voorschriften met betrekking tot de wijze waarop daarvoor financiële zekerheid wordt gesteld.

Bij deze wet is voorts bepaald dat inzake een ongeval waarbij de aansprakelijkheid van de exploitant op een lager bedrag is vastgesteld dan het anders geldende bedrag, de staat tot een bedrag van € 1,5 miljard aan openbare middelen beschikbaar stelt.

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. De Wet van 30 oktober 2008 tot wijziging van de Wet aansprakelijkheid kernongevallen ter uitvoering van het Protocol van 12 februari 2004, die het Verdrag van Parijs wijzigt onder meer door de gedekte schade uit te breiden tot "de kosten van maatregelen tot herstel van een aangetast milieu", is echter ook nog niet in werking getreden.[446] Om die reden voorziet de wet enkele bepalingen voor het geval dat de Wet van 20 oktober 2008 later in werking treedt.

2. Aansprakelijkheid ten aanzien van maritieme ongevallen

De Wet van 14 oktober 2015 (WBMO), die zowel een administratief- als civielrechtelijke regeling omvat, stelt regels ten aanzien van de bestrijding van maritieme ongevallen en de aansprakelijkheid voor daarmee samenhangende kosten. De WBMO geeft uitvoering aan het Verdrag van Nairobi van 2007 inzake het opruimen van wrakken.[447] Net als het Verdrag, kent de WBMO zowel bestuursrechtelijke als civielrechtelijke aspecten. De bestuurlijke aspecten betreffen bevoegdheden om aanwijzingen te kunnen geven na het ontstaan van een maritiem ongeval en het doen opruimen van een wrak. Het verhaal van de in deze gemaakte kosten is echter geregeld via een civielrechtelijk instrument, dat in het Burgerlijk Wetboek zal worden verankerd.[448]

De wet regelt de bevoegdheid van de Nederlandse staat om in de exclusieve economische zone (EEZ) snel en adequaat scheepswrakken van verdragsstaten te (laten) verwijderen. Daarbij kan worden opgetreden ten aanzien van in grote moeilijkheden geraakte zeeschepen en daarvan afkomstige zaken die het scheepvaartverkeer, het mariene milieu of andere kuststaatbelangen in gevaar brengen of dreigen in gevaar te brengen. Die maatregelen kunnen worden toegepast ten aanzien van wrakken ruim gedefinieerd; naast gezonken en gestrande zeeschepen, vallen daaronder ook delen van zodanige schepen, alsmede gestrande, gezonken of op drift geraakte lading of andere zaken die afkomstig zijn van schepen op zee en voorts

---

446 Zie voor een overzicht van de wijzigingen aan de internationale verdragen inzake nucleaire aansprakelijkheid na het ongeval van Tsjernobyl ook Faure & Vanden Borre 2008, p. 219-287.

447 Wet van 14 oktober 2015, houdende regels ten aanzien van de bestrijding van maritieme ongevallen, met inbegrip van wijziging van Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek en enige andere wetten, ter uitvoering van het op 18 mei 2007 tot stand gekomen Verdrag van Nairobi inzake het opruimen van wrakken (Wet bestrijding maritieme ongevallen), Stb. 2015, 399.

448 Burgerlijk Wetboek, Boek 8, Afdeling 6, Aansprakelijkheid voor de kosten van het lokaliseren, markeren en opruimen van een wrak, Artikelen 655-658.

zeeschepen die op het punt staan om te zinken of te stranden dan wel naar redelijkerwijs verwacht kan worden zullen zinken of stranden.

De scheepseigenaar is de eerstverantwoordelijke voor het opruimen van het wrak. "Opruimen" is breed gedefinieerd en omvat elke vorm van voorkomen, beperken of ongedaan maken van het gevaar dat ontstaat door een wrak. Mocht de eigenaar zijn verplichtingen wat dit betreft niet naleven, dan kan de Nederlandse staat dit zelf ter hand nemen. De daarmee gemoeide kosten, inclusief de kosten in verband met het opsporen en het markeren van het wrak, komen voor rekening van de scheepseigenaar.

Wat betreft het civielrechtelijk deel, werkt de wet met (i) risicoaansprakelijkheid, (ii) verplichte verzekering en (iii) een direct verhaalsrecht. In lijn met het Verdrag legt de Wet risicoaansprakelijkheid op aan de geregistreerde scheepseigenaar voor de kosten verbonden aan wrakopruiming. De eigenaar is verplicht zijn aansprakelijkheid te verzekeren of andere financiële zekerheid (zoals een bankgarantie) te stellen, indien het gaat om een zeeschip met een bruto tonnage van 300 of meer. Deze schepen moeten in het bezit zijn van een geldig certificaat omtrent verzekering; indien zo'n schip niet beschikt over een verzekeringscertificaat wordt het niet toegelaten tot, noch kan het vertrekken vanuit een Nederlandse haven of ankerplaats. Naast de risicoaansprakelijkheid van de eigenaar introduceert de Wet een direct verhaalsrecht op de verzekeraar. De kosten van wrakopruiming kunnen zo privaatrechtelijk direct op de verzekeringspenningen worden verhaald.

Het Verdrag respecteert de grenzen van aansprakelijkheid die voortvloeien uit het op 19 november 1976 te Londen tot stand gekomen Internationaal Verdrag inzake beperking van aansprakelijkheid voor maritieme vorderingen, zoals gewijzigd (Londens Limitatieverdrag 1996).[449] De verdragslanden kunnen bepalingen van het Verdrag desgewenst van toepassing verklaren («opt-in») voor hun territoriale zee en binnenwateren. Nederland heeft deze opt-in benut voor opruiming van wrakken van zeeschepen in de Nederlandse territoriale zee en de binnenwateren.

3. Schade veroorzaakt door genetisch gemodificeerde organismen

In het kader van het Verdrag inzake biologische diversiteit[450] is het Aanvullend Protocol inzake aansprakelijkheid en schadeloosstelling van Nagoya-Kuala Lumpur bij het Protocol van Cartagena inzake bio-veiligheid[451] tot stand gekomen. Het Nagoya-Kuala Lumpur Protocol vindt zijn oorsprong in Artikel 27 van het Bio-veiligheidsprotocol. Dit artikel voorziet een regeling voor de aansprakelijkheid en vergoeding van de schade die zou kunnen ontstaan in verband met de grensoverschrijdende verplaatsing van

449 Dit verdrag geldt niet voor binnenvaartschepen, waarvoor geldt het Verdrag van Staatsburg inzake de beperking van aansprakelijkheid in de binnenvaart, Trb. 1989, 43, als gewijzigd bij CLNI 2012, Trb. 2013, 72. Over dit verdrag en het vonnis van de rechtbank Rotterdam, 25 september 2013, ECLI:NL:RBROT:2013:7253, zie Brans & Langbroek 2014.

450 Trb. 1992, 164 en Trb. 1993, 54.

451 Trb. 2011, 130. Het Cartagena Protocol geldt reeds in Nederland.

gemodificeerde levende organismen en voorziet in een proces om die regeling te ontwikkelen.[452]

Volgens de Nederlandse regering wordt het doel van het Protocol hoofdzakelijk verwezenlijkt door een regeling voor het treffen van passende bestrijdingsmaatregelen en de allocatie van de kosten daarvan.[453] Op grond van de werkingssfeer van het Biodiversiteit verdrag is het schadebegrip in het Aanvullend Protocol beperkt tot schade gedefinieerd als een nadelig effect op het behoud of het duurzaam gebruik van biologische diversiteit die zowel meetbaar of anderszins waarneembaar als aanzienlijk is.[454] Het Aanvullend Protocol voorziet daarmee naar de mening van de regering in een regeling van de aansprakelijkheid die aansluit bij de Richtlijn milieuaansprakelijkheid. In Nederland zal het Protocol daarom worden uitgevoerd via Titel 17.2 Wm.

Het Nagoya-Kuala Lumpur Protocol bevat echter ook twee bepalingen over civielrechtelijke aansprakelijkheid (Artikel 12, tweede en derde lid), die betrekking hebben op traditionele schade (persoonsschade, zaakschade en, in verschillende gradaties, ook zuivere vermogensschade) die ontstaat als gevolg van biodiversiteitsschade. Dergelijk traditionele schade valt niet onder Titel 17.2 Wm.
Nederland is verplicht om zorg te dragen voor de omzetting van deze bepalingen en te voorzien in een adequate regeling van de aansprakelijkheid voor deze vormen van schade. Volgens de regering voorziet het geldende recht in Nederland reeds in een adequate regeling voor deze vormen van schade.[455]

De Nota van Toelichting ligt dit standpunt uitgebreid toe. Naar het oordeel van de regering kan de aansprakelijkheid voor schade als gevolg van het gebruik van gemodificeerde levende organismen, afhankelijk van de omstandigheden van het geval, worden gebaseerd op de bestaande Europees Nederlandse civielrechtelijke aansprakelijkheidsbepalingen. Daarom zou aanpassing van die bepalingen als gevolg van het Protocol niet nodig zijn. De toelichting geeft een goed overzicht van de wijze waarop het aansprakelijkheidsrecht conventionele schade afdekt die verbonden kan zijn aan milieuschade. Om die reden wordt hierna uitgebreid geciteerd uit deze verhelderende toelichting:

- “De civielrechtelijke aansprakelijkheid is geregeld in het Burgerlijk Wetboek (BW). Titel 3 van Boek 6 BW bevat naast de algemene onrechtmatige daadbepaling (Artikel 6:162 BW), bijzondere bepalingen voor de aansprakelijkheid voor gevaarlijke stoffen (Artikel 6:175 BW) en productaansprakelijkheid (Artikel 6:185 e.v. BW). (…) Een onrechtmatige daad is onder meer handelen in strijd met een wettelijke plicht. Het kan daarbij gaan om handelen in strijd met een plicht uit de wet ter uitvoering van het Bio-veiligheidsprotocol of het Protocol.”

---

452 Zie in het algemeen over de voorwaarden voor een efficiënt compensatiesysteem voor schade veroorzaakt door genetisch gemodificeerde organismen Faure & Wibisana 2010a, p. 826-880 en Faure & Wibisana 2010b, p. 1-69.

453 Artikel 5, Nagoya-Kuala Lumpur Protocol.

454 Artikel 2, tweede lid, onderdeel b, Nagoya-Kuala Lumpur Protocol.

455 Zie voor een uitgebreide analyse van de aansprakelijkheid voor genetisch gemodificeerde organismen ook Castillo & Van Boom 2007, p. 306-320.

- “De onrechtmatige daad is toerekenbaar indien zij te wijten is aan de schuld van de dader of aan een oorzaak die volgens de wet of de in het verkeer geldende opvattingen voor zijn rekening komt. Onder schade wordt verstaan vermogensschade en ander nadeel (bijvoorbeeld immateriële schade), voor zover de wet op vergoeding van dat ander nadeel recht geeft (Artikel 6:95 BW). Wat onder vermogensschade wordt verstaan, staat in Artikel 6:96 BW. Daaronder vallen onder meer de redelijke kosten ter voorkoming of beperking van schade.”

- “Afhankelijk van de omstandigheden van het geval kan degene die schade heeft geleden als gevolg van het feit dat een ander in strijd heeft gehandeld met de wet ter uitvoering van het Biodiversiteitsprotocol en het Protocol zijn vordering baseren op Artikel 6:162 BW. Hij zal dan wel moeten bewijzen dat die ander een toerekenbare fout heeft gemaakt. Dat kan bij technisch ingewikkelde materie moeilijk zijn. Voor degene die schade heeft geleden, is het eenvoudiger zijn vordering te baseren op een bepaling die risicoaansprakelijkheid vestigt.”

- “Een dergelijke risicoaansprakelijkheid bestaat voor de professionele houder van een gevaarlijke stof (Artikel 6:175 BW). Degene die schade heeft geleden kan (nagenoeg) volstaan met bewijzen dat hij schade heeft geleden. Het gedrag van de schadeveroorzaker doet hier niet ter zake. Voor aansprakelijkheid op grond van Artikel 6:175 BW is wel vereist dat de schadeveroorzakende stof een gevaarlijke stof is als bedoeld in dat artikel. Een stof kan op drie manieren gevaarlijk zijn. In de eerste plaats op grond van de open norm dat de stof een bijzonder gevaar van ernstige aard voor personen of zaken oplevert. De invulling van deze norm in een concreet geval is aan de rechter. In de tweede plaats kan een stof gevaarlijk zijn op grond van de Wet Milieubeheer. Ten slotte kan een stof gevaarlijk zijn op grond van Verordening (EG) nr. 1272/2008 betreffende de indeling, etikettering en verpakking van stoffen van mengsels. In zijn algemeenheid kan niet worden bepaald of een genetisch gemodificeerd organisme een gevaarlijke stof is als bedoeld in Artikel 6:175 BW. De rechter zal daartoe in een concreet geval de open norm moeten invullen.”

- “Een risicoaansprakelijkheid bestaat ook voor de producent van een gebrekkig product (Artikel 6:185 e.v.). Een product is gebrekkig indien het niet de veiligheid biedt die men daarvan mag verwachten (Artikel 6:185 BW). Het kan daarbij bijvoorbeeld gaan om schadelijke bijwerkingen. Voor de vraag of daarvoor aansprakelijkheid ontstaat, zijn onder meer van belang de bekendheid van de producent met die bijverschijnselen, het bestaan van ongevaarlijke alternatieven voor zijn product en de mate waarin hij de consument informeert en waarschuwt. De aansprakelijkheid is dus afhankelijk van de omstandigheden van het geval en die zullen uiteindelijk door de rechter moeten worden beoordeeld.”

- “Tot slot kan onder omstandigheden onrechtmatige hinder een grondslag bieden voor een verplichting tot schadevergoeding. In Nederland geldt – evenals in vele andere landen – dat men de gebruikers van naburige erven niet op onrechtmatige wijze hinder mag toebrengen. Artikel 5:37 BW bepaalt dat de eigenaar van een erf geen hinder mag toebrengen aan eigenaars van andere erven in een mate of op

een wijze die volgens Artikel 6:162 BW onrechtmatig is. (…) Bij de bepaling of en wanneer het overwaaien van – kort gezegd – genetisch gemodificeerd zaad of stuifmeel onrechtmatig is, zijn dus vooral de volgende gezichtspunten van belang: de aard en de ernst van de hinder en de schade, het nut van de hinderlijke gedraging, de voorzorgsmaatregelen en de plaatselijke omstandigheden."[456]

Om deze redenen zal Nederland dus geen wetgeving uitvaardigen ter implementatie van het Nagoya-Kuala Lumpur Protocol. Voor zover het positieve Nederlandse civiele recht niet reeds voorziet in de aansprakelijkheden die de regering in de Toelichtende Nota uiteenzet, zal de rechter weleens geneigd kunnen zijn om het recht te interpreteren conform die nota.

4. Aansprakelijkheid ten aanzien van de opslag van CO_2

De afvang en opslag van CO_2 ('*Carbon Capture and Storage*' or CCS) heeft aanleiding gegeven tot discussies op Europees niveau over aansprakelijkheid (zie ook deel III G en V B 2).[457] In verband met mogelijke schade veroorzaakt door CCS kan gedacht worden aan:[458]

- Klimaatschade;
- Milieuschade; en
- Schade aan personen en goederen (traditionele schade).

De Europese CCS Richtlijn regelt klimaatschade als gevolg van CO_2-lekkage via de Richtlijn Emissiehandel (2003/87/EG); de schade door de ontsnapping van CO_2 uit de opslaginrichting is een functie van de prijs van de emissierechten die dezelfde hoeveelheid dekken. Voor milieuschade als gevolg van opslag bestaat aansprakelijkheid krachtens de Richtlijn milieuaansprakelijkheid (2004/35/EG).

De regulering van de civielrechtelijke aansprakelijkheid voor schade aan personen en goederen is echter overgelaten aan de lidstaten. Afhankelijk van de feiten en de oplossing van de vele juridische vragen, zou krachtens vigerend Nederlands recht traditionele schade veroorzaakt door de opslag van koolzuur kunnen worden verhaald op grond van de aansprakelijkheidsregimes ter zake van onrechtmatige daad (Artikel 6:162 BW), mijnbouwwerken (Artikel 6:177 BW), gevaarlijke stoffen (Artikel 6:175 BW), gebrekkige opstel (Artikel 6:174 BW), of stortplaatsen (Artikel 6:176 BW).[459] Nederland heeft voor wat betreft een verdere regeling van de civielrechtelijke aansprakelijkheid voor schade veroorzaakt door CO_2-opslag het oog laten vallen op het regime zoals dat geldt voor mijnbouwwerken neergelegd in Artikel 6:177 BW. Deze bepaling legt risicoaansprakelijkheid op aan de exploitant van een mijnbouwwerk voor

---

456 Aanvullend Protocol inzake aansprakelijkheid en schadeloosstelling van Nagoya-Kuala Lumpur bij het Protocol van Cartagena inzake bioveiligheid; Nagoya, 15 oktober 2010, Staten-Generaal, Vergaderjaar 2013–2014, 33 795 (R2020), Toelichtende Nota, onder C.

457 Braams & Brans 2010, p. 177-200.

458 Zie voor een overzicht van mogelijk door CCS veroorzaakte schade ook Faure 2016b, p. 285-297.

459 Koster 2008, p. 316-326.

schade die ontstaat door uitstroming van delfstoffen of door bodembeweging.[460] Meer specifiek bepaalt dit artikel dat de "exploitant van een mijnbouwwerk als bedoeld in Artikel 1, onderdeel n, van de Mijnbouwwet aansprakelijk [is] voor de schade die ontstaat door: (i) uitstroming van delfstoffen als bedoeld in Artikel 1, onderdeel a, van de Mijnbouwwet als gevolg van het niet beheersen van de ondergrondse natuurkrachten die door de aanleg of bij de exploitatie van het werk zijn ontketend; (ii) beweging van de bodem als gevolg van de aanleg of de exploitatie van dat werk." Zo'n bodembeweging zou het gevolg kunnen zijn van de opslag van CO_2 of de opsporing van mogelijke opslagcomplexen.[461]

Er is al enige tijd een wijziging van het Burgerlijk Wetboek in voorbereiding die beoogt een specifieke regeling voor schade door CO_2-opslag te creëren.[462] Deze regeling zal de aansprakelijke persoon identificeren (de vergunninghouder/exploitant[463]) en de gedekte schade, de uitzonderingen op aansprakelijkheid en de toepasselijke verjaringstermijnen preciseren. De reden waarom deze wetgeving noodzakelijk werd geacht is om de rechtsonzekerheid weg te werken: bij het ontbreken van een specifieke bepaling ten aanzien van de aansprakelijkheid voor schade ten gevolge van bodembeweging door opslag van CO_2 of schade door weglekken van CO_2 zouden exploitanten en mogelijke benadeelden niet weten waar ze aan toe zijn. Bij de behandeling van de wijziging van de Mijnbouwwet in verband met implementatie van Europese richtlijn betreffende de geologische opslag van kooldioxide, liet de Minister van Economische Zaken weten dat, aangezien de Mijnbouwwet geen aansprakelijkheidsregels kent, in geval van schade voor de exploitant de aansprakelijkheidsregels van het Burgerlijk Wetboek gelden. Omdat opgeslagen CO_2 geen delfstof is, valt de aansprakelijkheid voor schade ten gevolge van het weglekken van CO_2 niet onder de bijzondere regeling van uitstroming van delfstoffen van Artikel 177, Boek 6, van het Burgerlijk Wetboek. Hij kondigde aan dat bekeken wordt of "de bestaande regels in het Burgerlijk Wetboek aanpassing behoeven."[464]

---

460 Artikel 6:177 BW bepaalt aldus: "De exploitant van een mijnbouwwerk als bedoeld in artikel 1, onderdeel n, van de Mijnbouwwet is aansprakelijk voor de schade die ontstaat door: (i) uitstroming van delfstoffen als bedoeld in artikel 1, onderdeel a, van de Mijnbouwwet als gevolg van het niet beheersen van de ondergrondse natuurkrachten die door de aanleg of bij de exploitatie van het werk zijn ontketend; (ii) beweging van de bodem als gevolg van de aanleg of de exploitatie van dat werk."

461 Vergelijk Couwenberg 2015, p. 1739-1744.

462 Zie Memorie van Antwoord, Wijziging van de Mijnbouwwet in verband met implementatie van richtlijn nr. 2009/31/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 betreffende de geologische opslag van kooldioxide en tot wijziging van richtlijn 85/337/EEG van de Raad, de richtlijnen 2000/60/EG, 2001/80/EG, 2004/35/EG, 2006/12/EG en 2008/1/EG en verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad (PbEG L 140) en van Ospar Decision 2007/2 on the storage of carbon dioxide streams in geological formations.

463 Een motie van Samson c.s. d.d. 20 januari 2011 verzoekt de regering om te verzekeren dat de vergunninghouder ook aansprakelijk blijft nadat de overheid de primaire verantwoordelijkheid voor de opslag heeft overgenomen. Tweede Kamer 32 343, nr. 17.

464 Wijziging van de Mijnbouwwet in verband met implementatie van richtlijn nr. 2009/31/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 betreffende de geologische opslag van

In november 2011 liet de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie de Kamer weten dat de Minister van Veiligheid en Justitie voornemens was om te komen met een voorstel tot wijziging van boek 6 BW ter zake van de aansprakelijkheid voor schade die ontstaat door CO_2 opslag.[465] Een voorstel van wet is nog niet beschikbaar.

5. Chemie-Pack en kostenverhaal

De brand bij Chemie-Pack, een bedrijf aan de Moerdijk dat zich bezighield met opslag, verwerken en verpakken van chemicaliën, heeft geleid tot aanzienlijke milieuschade, met name bodemverontreiniging. Omdat bij de brand grote hoeveelheden chemische stoffen betrokken waren, was het bluswater sterk vervuild. Om verspreiding van de chemische stoffen met het bluswater te voorkomen namen de betrokken overheden een serie aan maatregelen, zoals het afdammen van sloten, het opzuigen van verontreinigd water op het bedrijfsterrein en het opslaan van verontreinigd water in schepen. Die maatregelen hebben niet kunnen voorkomen dat ongeveer 8 hectaren land en waterbodem verontreinigd werden, waaronder twee havens aan het Hollandsch Diep. De bodemverontreiniging die door de brand is ontstaan wordt door de Provincie Noord-Brabant aangepakt.[466] Ook andere overheden en private partijen hebben aanzienlijke kosten gemaakt. Naar de oorzaken en gevolgen van de brand is uitgebreid onderzoek gedaan door diverse instanties en er zijn lessen getrokken voor de toekomst.[467] In de onderstaande analyse wordt kort ingegaan op de juridische aspecten die van belang zijn voor een begrip van de rol van het milieuaansprakelijkheidsrecht.[468]

---

kooldioxide en tot wijziging van richtlijn 85/337/EEG van de Raad, de richtlijnen 2000/60/EG, 2001/80/EG, 2004/35/EG, 2006/12/EG en 2008/1/EG en verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad (PbEG L 140) en van Ospar Decision 2007/2 on the storage of carbon dioxide streams in geological formations), Nota naar aanleiding van het verslag, Kamerstuk 32343 nr. 6, Vergaderjaar 2009-2010, 29 juli 2010.

465 Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 32 849, nr. 5.

466 Provincie Noord-Brabant, <http://saneringchemiepack.nl/Sanering/Wat-is-bereikt>.

467 Zie bijvoorbeeld Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, Brand Chemie-Pack Moerdijk: Een onderzoek naar de bestrijding van (de effecten van) het grootschalig incident, 24 augustus 2011, <http://www.ivenj.nl/actueel/inspectierapporten/rapport-brand-chemie-pack-moerdijk.aspx> en de reactie van Minister Opstelten, Beleidsreactie op het Inspectie OOV-rapport naar "de brand bij Chemie-Pack in Moerdijk" en het AI-rapport "Veilig werken door hulpverleningsdiensten", 24 augustus 2011, <http://www.ivenj.nl/actueel/inspectierapporten/rapport-brand-chemie-pack-moerdijk.aspx>. Zie ook Onderzoeksraad Veiligheid, Brand bij Chemie-Pack te Moerdijk, 5 januari 2011, Den Haag, februari 2012, <http://www.onderzoeksraad.nl/uploads/items-docs/974/-Rapport_Brand_Chemie-Pack_web_definitief.pdf>. Chemie-Pack trachtte tevergeefs de publicatie van dit rapport te voorkomen. Rechtbank 's-Gravenhage, 18 januari 2012, <http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RBSGR:2012:BV1149>.

468 De brand bij Chemie-Pack heeft geresulteerd in een reeks van civiele en strafrechtszaken. Zie voor een overzicht Dossier Chemie-Pack, <https://www.rechtspraak.nl/Uitspraken-en-nieuws/Bekende-rechtszaken/Chemie-pack>.

Over de juridische aspecten van de brand bij Chemie-Pack zijn administratieve, burgerlijke en strafprocedures gevoerd. Omdat de vennootschap die de activiteit uitbaatte en ook vergunninghouder was, Chemie-Pack Nederland B.V., niet over voldoende financiële middelen beschikte om de kosten van alle noodzakelijke maatregelen te dekken, werd beslist de lasten onder bestuursdwang tevens aan de bestuurder van deze vennootschap en aan de eigenaar van de grond op te leggen. Daarnaast werd beslag gelegd op eigendommen van één van de betrokken vennootschappen en onder de verzekeraars van Chemie-Pack Nederland B.V. Deze aanpak heeft een groot aantal juridische processen tot gevolg gehad. Chemie-Pack heeft vrijwel alle door de betrokken bestuursorganen opgelegde lasten onder bestuursdwang en daarmee samenhangende kostenverhaalsbeschikkingen aangevochten. In de procedures ging het onder meer over de vraag of de brandweer onzorgvuldig had gehandeld door teveel bluswater te gebruiken en wie van de betrokken partijen kon worden aangemerkt als overtreder en dus voor de kosten moest instaan.[469]

In de administratieve procedures ging het over de bestuursdwang die door het waterschap Brabantse Delta werd toegepast en het verhaal van de daarmee gepaard gaande kosten.[470] In de civiele procedures waren aan de orde: het beslag op de verzekeringsgelden van Chemie-Pack,[471] de kosten verbonden aan de opslag van vervuild bluswater[472] en de verkoop van in beslag genomen aandelen.[473] De strafprocedures richten zich op de directeur, de bedrijfsleider en de veiligheidscoördinator van het bedrijf. Zij zouden strafrechtelijk verwijtbaar hebben gehandeld in verband met de niet vergunde opslag van gevaarlijke stoffen op het binnenterrein van het bedrijf, waardoor de ernst en omvang van de brand enorm is vergroot.[474] Op 22 april 2016 veroordeelde het Hof de verdachte ter zake van het feitelijke leidinggeven aan het opzettelijk veranderen van de (werking van de)

---

469 Brans 2014, p. 52-53.

470 Vznr. Rb. Breda 21 april 2011, proc.nr. 11/2105 (Chemie-Pack Nederland bv/db Waterschap Brabantse Delta), <http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RBBRE:2011:BQ2058>; Rechtbank Breda, 21 juni 2012, <http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RBBRE:2012:BW9002>; Raad van State, 22 januari 2014, <http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RVS:2014:102>.

471 Rechtbank Breda, 27 april 2011, <http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RBBRE:2011:BQ2774>; Gerechtshof 's-Hertogenbosch, 08 juni 2011, <http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:GHSHE:2011:BQ7541>.

472 Rechtbank Breda, 6 april 2011, <http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RBBRE:2011:BQ0364>; Gerechtshof 's-Hertogenbosch, 2 augustus 2011, <http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:GHSHE:2011:BR3933>; Hoge Raad, 12 oktober 2012, <http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:HR:2012:BW7505>; Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden, 14 januari 2014, <http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:GHARL:2014:193>.

473 Rechtbank Breda, 2 mei 2011, <http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RBBRE:2011:BQ3401>.

474 Rechtbank Breda, 21 december 2012, <http://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBBRE:2012:BY7000>; Gerechtshof 's-Hertogenbosch, 22 april 2016, <http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:GHSHE:2016:1597>.

inrichting zonder vergunning en het feitelijke leidinggeven aan het in strijd handelen met Artikel 5 BRZO 1999.[475] De veelheid aan juridische procedures illustreert enerzijds de complexiteit van grote milieurampen en anderzijds de mogelijkheden die het vigerende recht biedt om tegen milieuvervuiling en de daaraan gerelateerde kosten op te treden.

De totale schade wordt geraamd op zo'n €70 miljoen.[476] De afhandeling van deze schade is evenwel vanuit het perspectief dat 'de vervuiler betaalt' niet bevredigend. Omdat Chemie-Pack failliet ging[477] en de verzekering van Chemie-Pack geen adequate dekking verleende,[478] konden slechts een fractie van de kosten uiteindelijk op Chemie-Pack verhaald worden. In 2014, hebben de gezamenlijke overheden (de gemeente Moerdijk, de provincie Noord-Brabant, Waterschap Brabantse Delta, Rijkswaterstaat en Havenschap Moerdijk) een schikking getroffen met Chemie-Pack voor een bedrag van €4,2 miljoen. Daarbij tekenden de betrokken overheden aan ervan overtuigd te zijn dat zij met de schikking maximale invulling geven aan de mogelijkheden om de kosten te verhalen volgens het principe 'de vervuiler betaalt'.[479] Hoewel het bedrag van de schikking laag is in verhouding tot de totale kosten, is toch gekozen voor deze schikking, "omdat duidelijk werd dat doorprocederen alleen maar veel tijd en geld zou kosten en nimmer zou leiden tot een hogere verhaalopbrengst. Temeer omdat de verzekeraar van Chemie-Pack Nederland B.V. de schade niet uitkeert omdat onder meer in strijd is gehandeld met wet- en regelgeving."[480]

De zaak Chemie-Pack roept de vraag op naar financiële zekerheid. De vraag is of en, zo ja, in hoeverre, een wettelijke eis van financiële zekerheid soelaas had geboden.[481] Voor zover een zekerheidsregeling ook verzekering zou toelaten, is het de vraag of het

---

475 Directeur Chemie-Pack vrijgesproken voor directe schuld aan grote brand, 22 april 2016, <http://www.bndestem.nl/regio/moerdijk/directeur-chemie-pack-vrijgesproken-voor-directe-schuld-aan-grote-brand-1.5948774>.

476 Brans 2014, p. 52-53. Chemie-Pack schikt voor 4,2 miljoen na brand Moerdijk, 10 oktober 2014, <http://www.nrc.nl/nieuws/2014/10/10/chemie-pack-betaalt-42-miljoen-voor-schade-brand-moerdijk>.

477 Rechtbank Breda, 23 augustus 2011, <http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RBBRE:2011:BR5613>; Rechtbank Breda, 23 augustus 2011, <http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RBBRE:2011:BR5581>.

478 De overheid heeft door een juridische procedure Chemie-Pack gedwongen om kopieën van zijn brand-, bedrijfsschade- en (milieu)aansprakelijkheidspolissen af te geven. Zie Rechtbank Breda, De Staat der Nederlanden v. Chemie-Pack Nederland BV en Holding Gerard Spiering BV, uitspraak van 6 april 2011, <http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RBBRE:2011:BQ0360>. Daar de verzekeringen van Chemie-Pack zwaar inadequaat waren, heeft de provincie Noord-Brabant overwogen de tussenpersoon van Chemie-Pack aansprakelijk te stellen; de kwaliteit van de verzekering zou dusdanig te wensen overlaten, dat het bedrijf mogelijk niet goed is geïnformeerd. Zie Verkering Chemie-Pack moet betalen, <http://www.nu.nl/binnenland/2714143/verzekering-chemie-pack-moet-betalen.html>.

479 <http://saneringchemiepack.nl/Sanering/Wat-is-bereikt>.

480 Chemie-Pack schikt voor 4,2 miljoen na brand Moerdijk, 10 oktober 2014, <http://www.nrc.nl/-nieuws/2014/10/10/chemie-pack-betaalt-42-miljoen-voor-schade-brand-moerdijk>.

481 Zie daarover onder meer Faure & Peeters2010, p. 136-145 en Faure & Hartlief 2016.

de verzekeraars zou zijn toegestaan om schadeveroorzakende handelingen in strijd met de toepasselijke wet- en regelgeving van dekking uit te sluiten. Indien die vraag bevestigend wordt beantwoord, had verzekering in dit geval waarschijnlijk niets uitgemaakt. Indien de zekerheidsregeling een andere vorm van zekerheid zou eisen die niet afhankelijk is van beperkende dekkingsvoorwaarden (zoals bijv. een bankgarantie), dan had die garantie waarschijnlijk kunnen worden aangesproken. Daarbij dient echter wel bedacht te worden dat zo'n bankgarantie waarschijnlijk slechts een fractie van de totale kosten zou dekken. Bovendien is een bankgarantie, in tegenstelling tot verzekering, een inefficiënte en daardoor dure manier van het verschaffen van financiële zekerheid.[482]

6. De invloed van het gewijzigde publieke milieurecht en de uitgebreidere zorgplichten op de aansprakelijkheid voor milieuschade

Er zijn juridische en feitelijke relaties tussen het publiek en het private aansprakelijkheidsrecht. Aan de ene kant kan een betere coördinatie van regelgeving en betere integratie van regelingen tot betere beslissingen leiden, omdat de samenhang tussen de verschillende milieucomponenten beter in de gaten kan worden gehouden en 'spillover' effecten kunnen worden voorkomen, waardoor de kans op milieuschade afneemt. Aan de andere kant kunnen de regels van het publieke milieurecht de blootstelling aan aansprakelijkheid vergroten door eisers in staat te stellen claims effectief uit te oefenen, bijvoorbeeld door informatie en rapportage te eisen ter beschikking te stellen. Daarnaast kunnen de publiekrechtelijke regels de blootstelling aan aansprakelijkheid ook in juridisch opzicht vergroten.

In het algemeen is het zo dat schending van een publiekrechtelijke regel ter bescherming van het milieu ook een doen of nalaten oplevert in strijd met een wettelijke plicht, of een doen of nalaten in strijd met hetgeen volgens ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer betaamt.[483] Dat betekent niet automatisch dat de betrokkene aansprakelijk is voor enige schade; er moet immers ook voldaan zijn aan de andere eisen, zoals de relativiteitseis[484] en het vereiste van oorzakelijk verband. Overigens is het omgekeerde niet het geval: het voldoen aan alle toepasselijke publiekrechtelijke regels houdt niet in dat er geen zorgvuldigheidsnorm is geschonden.[485] Dus ook zonder dat er publiekrechtelijke regels geschonden zijn kan een onderneming uit onrechtmatige daad aansprakelijk zijn voor de door haar veroorzaakte schade.

Simpel gezegd is het zo dat hoe meer het publieke milieurecht uitdijt, hoe meer de aansprakelijkheid van gereguleerde personen uitdijt, tenminste bij eenzelfde omvang van de maatschappelijke zorgvuldigheidsnormen. Het is evenwel denkbaar dat rechters

---

482 Zie daarover Bergkamp 2003a, p. 269-283. Zie over alternatieve vergoedingssystemen voor milieuschade ook Faure 2004, p. 455-489.

483 In de Engelstalige literatuur wordt dit ook wel 'negligence *per se*' genoemd.

484 Deze voorwaarde (in het Duits de 'Schutznorm' genoemd) houdt in dat de norm die geschonden is dient te strekken tot bescherming van het belang dat de gelaedeerde inroept.

485 Zie uitgebreid over de relatie tussen het aansprakelijkheidsrecht en publieke regulering ook Van Boom, Lukas & Kissling 2007.

minder geneigd zijn om maatschappelijke zorgvuldigheidsnormen te vinden indien er reeds veel relevant publiek recht is; waar dit aan de orde is, gaat het eerder om communicerende vaten.[486] Hoe dit ook moge zijn, uitbreiding van de reikwijdte van het publiekrecht kan onder het huidige recht het aansprakelijkheidsrecht in het algemeen in slechts een richting beïnvloeden: een potentieel grotere blootstelling aan claims.

Daarbij moet worden aangetekend dat een uitbreiding van de reikwijdte van het publiek milieurecht niet noodzakelijkerwijs betekent dat er meer regels zijn toegevoegd aan dat rechtssysteem dan dat er zijn afgeschaft. Het kan immers ook zo zijn dat er weliswaar minder of een gelijk aantal regels zijn maar dat die regels zelf gemiddeld genomen een bredere reikwijdte hebben. Dat kan dan toch betekenen dat bij een gelijkblijvend of afgenomen aantal publieke regels de reikwijdte van het publieke systeem is toegenomen. Ook de aard van de regels speelt hier een rol: louter 'technische' regels creëren minder blootstelling aan claims omdat schending van deze regels minder snel aanleiding tot schade geeft en voor zover schade optreedt, vaak moeilijke vragen opduiken over de relativiteit van de norm en het oorzakelijk verband. Anders gezegd, de reikwijdte van het publieke systeem is een functie van (i) het aantal regels, (2) de aard van de regels en (3) de reikwijdte van die regels.

Op basis van de inventarisatie van de wijzigingen van het Nederlandse publiek milieurecht in de periode 2010-2015 lijkt het erop dat het aantal regels in geringe mate verder is toegenomen. Er zijn regels bijgekomen, maar omdat er reeds een enorm aantal regels bestond is de percentuele toename waarschijnlijk niet groot. Daarbij moet worden aangetekend dat er naast algemeen geldende regels ook vergunnings-voorschriften aan gereguleerde personen worden opgelegd. In dit verband is de tendens krachtens het Activiteitenbesluit dat minder inrichtingen aan vergunningen onderworpen zijn en voor meer inrichtingen algemeen geldende regels van toepassing zijn. De trend heeft evenwel geen duidelijke invloed op de reikwijdte van de blootstelling aan aansprakelijkheid.

De aard van de in de periode 2010-2015 uitgevaardigde regels verdient aandacht. In dit onderzoek is de aandacht uitgegaan naar regels die invloed kunnen uitoefenen op het milieuaansprakelijkheidsrecht. Daarom is gekeken naar (i) onderzoeks- en rapportageplichten, die informatie beschikbaar maken op basis waarvan door overheden of private partijen actie kan worden ondernomen, (ii) verbodsbepalingen en vergunningplichten, die bij schending aansprakelijkheidsrisico's creëren, en (iii) zorgplichten, die personen verplichten om zorg in acht te nemen ten aanzien van het milieu of bepaalde milieubestanddelen en daardoor dicht aanleunen tegen de civielrechtelijke aansprakelijkheidsnorm. De verdere introductie van zorgplichten in het publieke milieurecht, zowel op deelgebieden als in het algemeen, zou de civielrechtelijke aansprakelijkheid wel eens verder kunnen vergroten doordat de zorgplichten in de beide rechtstakken elkaar versterken.

Niet alleen door toegenomen informatieverstrekking en rapportage, maar ook door betere handhaving van het publieke milieurecht kan de blootstelling aan claims toenemen. Betere handhaving betekent enerzijds dat er meer informatie beschikbaar komt die potentiele eisers kunnen benutten. Anderzijds houdt het ook in dat meer

---

[486] Zie verder over deze relatie tussen uitdijend publiek(milieu)recht en aansprakelijkheidsrecht ook Bergkamp *et al.* 2015.

schendingen van publiek recht aan het licht komen; zoals hierboven uiteengezet, leidt een schending van een publieke norm vaak ook tot schending van de civielrechtelijke zorgvuldigheidsnorm en dus tot mogelijke aansprakelijkheid.

7. De invloed van rechterlijke rechtsontwikkeling op de omvang van milieuaansprakelijkheid

Na de geruchtmakende Kalimijnen arresten[487] in de jaren tachtig zijn er tot voor kort geen 'grote' civielrechtelijke uitspraken geweest die het milieuaansprakelijkheidsrecht nieuwe dimensies hebben gegeven.[488] Het tij lijkt nu gekeerd te zijn. In dit deel gaat de aandacht uit naar twee rechtszaken die van fundamenteel belang kunnen blijken te zijn voor de civielrechtelijke aansprakelijkheid ter zake van milieuschade naar Nederlands recht. Het gaat om de rechtszaken tegen Shell in verband met olieverontreiniging in Nigeria en de rechtszaak tegen de staat in verband met klimaatverandering.

- ***Olieverontreiniging in Nigeria***

In de rechtszaken tegen Shell, vorderen Nigeriaanse boeren en Milieudefensie een verklaring voor recht dat Shell onrechtmatig heeft gehandeld en aansprakelijk is voor de schade veroorzaakt door olieverontreiniging, alsmede een veroordeling van Shell tot het uitvoeren van saneringsprojecten op de verontreinigde locaties in Nigeria. Partijen zijn het niet eens over de oorzaken van de olielekkages; volgens de onderzoeksteams die de locaties in Nigeria hebben onderzocht zou in alle gevallen sabotage in het spel zijn.[489] De activiteiten in Nigeria worden ondernomen door een Nigeriaanse vennootschap '*Shell Petroleum Development Company of Nigeria Ltd*' (SPDC). In de juridische procedures treden de eisers echter ook op tegen de moedermaatschappij 'Royal Dutch Shell' (RDS). In het kader van deze analyse is de aansprakelijkheid van het moederbedrijf het punt van aandacht.

In januari 2013 heeft de rechtbank eindvonnis gewezen in alle hoofdzaken.[490] De rechtbank oordeelde dat het op het Engelse recht gebaseerde Nigeriaanse recht van toepassing is op de vordering van de boeren en Milieudefensie. In slechts een geval heeft de rechtbank aansprakelijkheid van Shell (SPDC) aangenomen. Ten aanzien van RDS, overwoog de rechtbank dat eisers vooralsnog niet hebben onderbouwd dat een moedermaatschappij naar Nigeriaans recht onrechtmatig handelt indien zij kennis van, invloed op en zeggenschap over tekortschietend milieubeleid van een dochtermaatschappij heeft, maar nalaat in te grijpen. Daarom volgt de rechtbank eisers niet in hun stelling dat RDS een 'duty of care' jegens eisers had. In de onderhavige zaak zou RDS hoogstens kunnen worden verweten dat zij haar dochter niet ertoe heeft bewogen dan wel in staat gesteld om sabotage voor omwonenden te voorkomen, maar dat is niet onrechtmatig jegens eisers.

---

487 Zie HvJ EG 30 november 1976, NJ 1977/494. Hoge Raad, 23 september 1988, NJ 1989, 743, m. nt. van J.C. Schultsz en J.H. Nieuwenhuis. Zie ook Van Dunné 2009; Bergkamp 2001, p. 58-63; Van Dunné 2009, p. 143-151.

488 Zie over het belang van die rechtspraak onder meer ook Faure & Betlem 2008, p. 129-191.

489 Van den Berg & Reimert 2013, p.73-77; Enneking *et al.* 2015, p. 77-84.

490 Rechtbank Den Haag, 31 januari 2013.

Naar het oordeel van de rechter rustte er naar Nigeriaans recht op een 'operator' geen algemene 'duty of care' om sabotage door derden aan zijn oliepijpleidingen en -installaties te voorkomen. Desalniettemin achtte de rechter het niet uitgesloten dat een operator toch een *'tort of negligence*' heeft gepleegd door sabotage in dat concrete geval onvoldoende te voorkomen. Dat achtte de rechtbank niet bewezen in twee van de drie hoofdprocedures, omdat in die gevallen de oliepijpleiding diep was ingegraven waardoor het risico van sabotage voldoende was beperkt. In een van de procedures meent de rechtbank echter wel dat SPDC nalatig was geweest, omdat een zogeheten '*wellhead*' niet afdoende afgesloten werd, waardoor deze met eenvoudige ingrepen weer kon worden geopend en de olie kon uitstromen. Aan de Nigeriaanse boeren die daardoor schade hebben geleden heeft de rechtbank de gevorderde verklaring voor recht gegeven dat SPDC onrechtmatig heeft gehandeld en verwijst zij de zaak naar de schadestaatprocedure.[491]

Milieudefensie ging in hoger beroep in twee van de drie zaken. In hoger beroep ging het over de vraag of de rechtbank in eerste aanleg terecht had geoordeeld dat RDS niet onrechtmatig had gehandeld.[492] Die vraag houdt verband met de internationale bevoegdheid van de Nederlandse rechter, de pluraliteit van gedaagden de vraag naar voldoende samenhang en doelmatigheid[493] en de naar ontvankelijkheid van een milieuorganisatie als Milieudefensie.[494] Het Gerechtshof oordeelde (i) dat de Nederlandse rechter internationaal bevoegd is om kennis te nemen van de vorderingen tegen zowel de moedervennootschap als de Nigeriaanse (klein)dochtervennootschap SPDC;[495] (ii) dat Milieudefensie ontvankelijk is in de door haar bij wijze van collectieve actie ingestelde vorderingen; (iii) dat vooralsnog kan worden uitgegaan van de vorderingsgerechtigdheid van de getroffen Nigeriaanse boeren; (iv) dat Milieudefensie c.s. een rechtmatig belang heeft bij inzage van een aantal van de door haar genoemde bescheiden, doch (v) dat met het oog op de belangen van Shell voorwaarden worden verbonden aan de wijze waarop deze inzage kan plaatsvinden.

Voor het materiele aansprakelijkheidsrecht is met name van belang de omvang van de aansprakelijkheid in concernverband van de moedervennootschap naast de buitenlandse dochtervennootschap voor (milieu)schade ontstaan in het kader van de activiteiten van die dochtervennootschap. Daarover zei het Hof dat niet op voorhand valt uit te sluiten dat "RDS kan worden aangesproken voor de gevolgen van een falen van een voorgaande concernleiding en/of dat op haar een verplichting kan rusten met het oog op het voorkomen van nieuwe lekkages en het opruimen van een nog bestaande vervuiling." Daarnaast oordeelde het Hof ook de stelling van Milieudefensie dat "de samenvoeging/fusie van Shell Petroleum en Shell T&T onder de paraplu van de nieuwe

---

491 Deze samenvatting is voor een groot deel ontleend aan Van den Berg & Reimert 2013, p. 73-77. Zie ook Enneking *et al*. 2015, p. 77-84.

492 Shell Gerechtshof Den Haag, 18 december 2015, <http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:GHDHA:2015:3586>, <http://deeplink.rechtspraak.nl/-uitspraak?id=-ECLI:NL:GHDHA:2015:3587>, <http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:GHDHA:2015:3588>.

493 In de zin van Artikel 7 lid 1 Rv. in samenhang met Artikel 6 sub 1 Brussel I-Verordening.

494 Artikel 3:305a BW.

495 Dit zowel in het incident ex art. 843a Rv betreffende de door geëiste inzage in documenten van Shell, als in de hoofdzaken.

moedervennootschap RDS (…) vooral een 'papieren transitie' betreft, waarvan RDS thans misbruik maakt om zo onder aansprakelijkheid uit te komen" nader onderzoek vraagt.[496] Indien tot het oordeel zou moeten worden gekomen dat sabotage de schadeoorzaak is, vervolgt het Hof, dient in de hoofdzaken nog wel te worden beslist op het verwijt dat Shell nalatig is geweest in het voorkomen ervan. Indien sabotage als schadeoorzaak niet afvalt, zal naar het oordeel van het Hof moeten worden beoordeeld of naar Nigeriaans recht voor Shell in 2005 een verplichting bestond, en zo ja welke, om deze sabotage van de ondergrondse oliepijpleiding te voorkomen, althans de schadelijke gevolgen van die sabotage te beperken.

Deze rechterlijke uitspraken hebben relevantie voor meer dan alleen sabotage. Zij gaan over de vraag welke verplichtingen moedervennootschappen hebben bij het voorkomen van milieuschade die door hen dochterondernemingen kan worden veroorzaakt. In die zin ligt hier ook een relatie met het idee van maatschappelijk verantwoord ondernemen (zie daarover deel [xxx]).

- ***Gevaarzetting en klimaatverandering***

Een andere baanbrekende uitspraak is het vonnis van de rechtbank Den Haag in de Urgenda-zaak.[497] Urgenda heeft de staat aangesproken op grond van onrechtmatige daad, omdat de staat te weinig zo doen om het probleem van klimaatverandering aan te pakken. In plaats van 17% reductie van de emissies van CO_2 tegen 2020 meende Urgenda dat de staat minstens 25-40% zou moeten nastreven. De rechtbank stelde Urgenda in het gelijk en verplichtte de staat het beleid aan te passen zodat tenminste de CO_2-emissies tegen 202 met tenminste 25% gedaald zullen zijn. Deze zaak roept vragen op over de rechterlijke bevoegdheid, die in dit verband buiten beschouwing blijven.[498]

De uitspraak van de rechter is hier van belang omdat daarin, indien de uitspraak in hoger beroep wordt bevestigd, een nieuwe theorie van gevaarzetting wordt ontwikkeld, alsmede een nieuwe theorie van oorzakelijk verband, die evenzeer van toepassing zijn op ondernemingen.[499] Hoewel de rechtbank erkende dat deze zaak bijzonder is doordat centraal staat de omgang met een gevaarlijke ontwikkeling op wereldschaal waarvan onzeker is wanneer, waar en in welke exacte omvang het gevaar zich zal verwezenlijken"[500] oordeelde de rechtbank dat het leerstuk van de gevaarzetting verwantschap vertoont met het thema van gevaarlijke klimaatverandering. Derhalve kunnen volgens de rechter aan de gevaarzettingsjurisprudentie voor de invulling van

---

496 Shell Gerechtshof 18 december 2015.

497 Rechtbank Den Haag, 24 juni 2015, nr. C/09/456689/HA ZA 13-1396, <http://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBDHA:2015:7145>, TGMA 2015/2, m. nt. E.H. Hulst. Zie ook Brans *et al*. 2012.

498 Zie daarover Schutgens 2015, p. 2270-2277; Fikkers 2015, p. 2289-2293; Bergkamp 2015, p. 2278-2288; Van Gestel & Loth 2015, p. 2598-2605; Van Gestel & Loth 2016, p. 194-195.

499 Zie daarover Bergkamp 2016, p. 19-38.

500 Rb. Den Haag, *Urgenda*, r.o. 4.64.

het maatschappelijk onzorgvuldig handelen een aantal criteria worden ontleend.[501] Die criteria zijn, voor zover relevant voor private ondernemingen, de volgende:

(i) de aard en omvang van de schade als gevolg van klimaatverandering;
(ii) de bekendheid en voorzienbaarheid van deze schade;
(iii) de kans dat gevaarlijke klimaatverandering zich zal verwezenlijken;
(iv) de aard van de gedraging (of het nalaten) van de staat; en
(v) de bezwaarlijkheid van het treffen van voorzorgsmaatregelen."[502]

Daarbij let de rechtbank ook op "de stand van de wetenschap, de beschikbare (technische) mogelijkheid tot het nemen van veiligheidsmaatregelen, en de kosten-batenverhouding van de te nemen veiligheidsmaatregelen." Bij de toepassing van de gevaarzettingsfactoren behandelt de rechtbank de factoren onder (i) tot en met (iii) gezamenlijk onder de noemer "zorgplicht" van de staat. Die zorgplicht wordt dan weer nader geconcretiseerd aan de hand van Artikel 21 Grondwet,[503] het 'no harm'-beginsel van het internationale recht,[504] de Artikelen 2 en 8 EVRM,[505] het VN Klimaatverdrag met bijbehorende protocollen en Artikel 191 VWEU betreffende milieubeleid met de daarop gebaseerde Emissiehandelsrichtlijn[506] en 'Efforts Sharing Decision'.[507] Al eerder had de rechter geconcludeerd dat uit deze bepalingen niet een rechtsplicht van de staat jegens Urgenda kan worden afgeleid en dat Urgenda aan deze regels niet rechtstreeks rechten kan ontlenen,[508] waardoor de rechter bij maatschappelijke zorgvuldigheid en gevaarzetting als grondslag voor de vordering uitkomt. Via deze constructie kunnen de Europese en internationale normen alsnog via zogeheten 'reflexwerking' effect sorteren.

De rechtbank valt vervolgens meteen met de deur in huis en stelt dat de zorgplicht van de staat niet ter discussie staat, want de partijen zijn het erover eens dat "door de huidige klimaatverandering en de dreiging van verdere verandering met onomkeerbare en ernstige gevolgen voor mens en milieu, de staat ten behoeve van zijn burgers voorzorgsmaatregelen moet treffen."[509] Derhalve is het alleen nog van belang de

---

501 Om dit oordeel te ondersteunen verwijst de rechtbank in een voetnoot naar een drietal publicaties. De rechtbank noemt Bauw, aant. 12; Braams, Van Rijn & Scheltema 2010, p. 5 en Van Dijk 2007, p. 2333.

502 Rb. Den Haag, *Urgenda*, r.o. 4.64. De rechter voegt daar, omdat het in deze zaak om de staat gaat, nog een extra criterium aan toe: "de beleidsvrijheid die, met inachtneming van de publiekrechtelijke beginselen, aan de staat toekomt bij de uitvoering van zijn publieke taak."

503 Deze bepaling behelst de plicht van de overheid te zorgen voor de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu.

504 Dit beginsel werd voor het eerst gehanteerd in een internationale arbitragezaak. Zie *Trail smelter case* (United States, Canada), 16 april 1938 en 11 maart 1941, *Reports of International Arbitral Awards, Vol. III, United Nations 2006*, p. 1905-1982.

505 Deze artikelen betreffen het recht op leven en het recht op eerbiediging van privé- en familieleven.

506 PB L 275/32 (25 oktober 2003), als laatstelijk gewijzigd bij L 140/63 (5 juni 2009).

507 Decision No 406/2009/EC, OJ L 140/136 (5 juni 2009).

508 Rb. Den Haag, *Urgenda*, r.o. 4.52.

509 De rechtbank concludeert wat betreft de zorgplicht: "De Staat speelt dus een cruciale rol in de transitie naar een duurzame samenleving. Hem past daarom een hoge mate van zorg voor het

omvang vast te stellen van de reductiemaatregelen die de Staat per 2020 moet treffen, aldus de rechter.

Om de nieuwe theorie op klimaatverandering te kunnen toepassen is er door de rechtbank tevens een verzwakt causaliteitsvereiste aan gekoppeld. Nog voordat de rechtbank aan de bespreking van het causaliteitsvereiste in enge zin toekomt, heeft zij reeds vastgesteld niet alleen dat "mede door de Nederlandse broeikasgasuitstoot klimaatverandering optreedt," maar ook dat "als de mondiale, mede door Nederland veroorzaakte, uitstoot niet scherp daalt, zich waarschijnlijk een gevaarlijke klimaatverandering zal voordoen."[510] Door het concept van de plicht tot "deelrisicobeheer van een mondiaal gevaar" wordt aan het vereiste oorzakelijk verband gemakkelijk voldaan. Zoals de rechter oordeelde, "de Nederlandse broeikasgasuitstoot heeft aan de klimaatverandering bijgedragen en zal naar zijn aard daaraan ook in de toekomst bijdragen."[511]

Daar de gevaarzettingsleer in verband met klimaatverandering op de staat van toepassing is, is er geen reden om aan te nemen dat die leer niet ook op ondernemingen van toepassing zou zijn; de leer is immers voor ondernemingen geschreven. Dat betekent dat, indien de uitspraak stand houdt, ondernemingen naar Nederlands recht voor de burgerlijke rechter kunnen worden aangesproken op hun emissies. En indien de leer stand houdt in hoger beroep, is er geen reden om de toepassing te beperken tot klimaatverandering. Andere problemen, zoals water- en luchtvervuiling en negatieve milieueffecten van chemische stoffen, zijn immers vergelijkbaar met klimaatverandering. Alsdan zou met de nieuwe gevaarzettingsleer een brede aansprakelijkheidsregel voor onzekere milieuschade zijn geschapen. Zo ver is het echter nog niet: de staat is in beroep gegaan[512] en het is afwachten of de rechter in hoger beroep het vonnis bekrachtigd, of tenminste de relevante delen in stand laat.

C. Ketenverantwoordelijkheid en – aansprakelijkheid

Het idee van ketenverantwoordelijkheid (of zelfs ketenaansprakelijkheid[513]) is voortgekomen uit de beweging naar maatschappelijk verantwoord of duurzaam ondernemen ('*corporate social responsibility*'[514]). Volgens het PPP motto, speelt naast mensen ('people') en winst ('profit') ook het milieu ('planet') daarbij een belangrijke rol.[515] Een aantal ondernemingen heeft het idee van maatschappelijk verantwoord

---

treffen van een adequaat en effectief wettelijk en instrumenteel kader tot vermindering van de broeikasgasuitstoot in Nederland" (Rb. Den Haag, *Urgenda*, r.o. 4.66).

510 Rb. Den Haag, Urgenda, para. 4.89.

511 Rb. Den Haag, Urgenda, para. 4.90.

512 Brief aan de Tweede Kamer, Kabinetsreactie vonnis Urgenda/Staat d.d. 24 juni jl., Ministerie van IenM, 1 september 2015; IenM/BSK-2015/16494.

513 Hier wordt *niet* gedoeld op de traditionele ketenaansprakelijkheid die geldt ten aanzien van niet-betaalde loonbelasting of premies in een keten van aannemers en onderaannemers.

514 Voor een kritische visie op deze trend, zie Bergkamp 2002, p. 136-152.

515 Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen - 'People, planet en profit in balans' (2007), <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/-

ondernemen omarmd. De redenen daarvoor zijn gevarieerd en omvatten onder meer het verhogen of in stand houden van de merkwaarde, het aanmoedigen van consumentenloyaliteit, het verbeteren van personeelsmotivatie en het bevorderen van de reputatie bij financiële instellingen, overheden en andere 'stakeholders.'[516] Ook het begrip '*social license to operate*' wordt wel aan maatschappelijk verantwoord ondernemen gekoppeld. Deze sociale vergunning om een onderneming uit te baten zou de goedkeuring of tenminste het gedogen van relevante sociale groepen belichamen.[517]

In dit kader wordt gesteld dat ondernemingen verantwoordelijkheid dragen niet alleen voor hun eigen activiteiten maar voor de gehele keten waarvan zij deel uitmaken.[518] Zoals Minister Mansveld het heeft uitgedrukt in het kader van veiligheid in de chemische sector, ketenverantwoordelijkheid omvat "de medeverantwoordelijkheid van alle individuele bedrijven voor de veiligheidsprestaties van de bedrijven waar zij zaken mee doen."[519] Dat betekent dat een onderneming volgens deze theorie zich niet kan verschuilen achter de stelling dat "*het hen niet aangaat*" wat hun zakelijke partners (leveranciers, klanten, of anderen) doen; zij dragen medeverantwoordelijkheid voor het handelen van hun partners en dienen, waar nodig, preventief, educatief, leidend, corrigerend, of op andere gepaste wijze op te treden wanneer hun relaties over de schreef gaan.[520] Dat over de schreef gaan hoeft niet noodzakelijkerwijs een wetsovertreding in te houden; de schending van een ethische norm kan ook zulk optreden vereisen. Hoewel het begrip ketenverantwoordelijk voornamelijk in relatie tot internationale handel en investeringen wordt genoemd,[521] kan het ook in de Nederlandse context worden toegepast.

Zoals hiervoor opgemerkt, hangen de ideeën van ketenverantwoordelijkheid en maatschappelijk verantwoord ondernemen nauw samen met veranderende opvattingen over de rol van de onderneming in de maatschappij en in de wereld. Globalisering speelt daarbij een rol, maar er is ook een tendens tot een meer fundamentele bezinning op de grondslag van de onderneming. In het klassieke economische model wordt de onderneming gezien als de agent (of lasthebber) van de principaal (of lastgever), zijnde

---

brochures/2008/03/27/maatschappelijk-verantwoord-ondernemen-people-planet-en-profit-in-balans>.

516 Van Dam 2008.

517 'What Is the Social License?,' <http://socialicense.com/definition.html>.

518 Ketenaansprakelijkheid dient onderscheiden te worden van '*enterprise*' of concernaansprakelijkheid, d.w.z. de aansprakelijkheid van de moeder voor de daden van de dochterondernemingen. Zie daarover Enneking *et al.* 2015. Zie ook Anker-Sørensen2014; Strasser & Blumberg 2009, <http://digitalcommons.osgoode.yorku.ca/clpe/131>. Zie voor een beschouwing over het Nederlandse recht, Enneking 2013, p. 744-750.

519 Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Verzamelbrief veiligheid, IenM/BSK-2015/27042, 10 maart 2015, p. 2.

520 In het kader van *Veiligheid Voorop*, wordt gewerkt aan het opstellen van concrete doelen en een leveranciersbeoordelingssysteem. Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Verzamelbrief veiligheid, IenM/BSK-2015/27042, 10 maart 2015, p. 3.

521 En dan weer voornamelijk in de context van mensenrechten. Zie Van Dam 2008. Zie ook Ruggie 2011, <http://business-humanrights.org/sites/default/files/media/documents/ruggie/ruggie-guiding-principles-21-mar-2011.pdf>.

de aandeelhouders.[522] Doordat het soms doorgedreven streven naar steeds grotere winst tot sociale misstanden heeft geleid, is het primaat van de aandeelhouder in de agency theorie in vraag gesteld.

Met regelmaat wordt er gepleit voor de hervorming van het vennootschapsrecht om ondernemingen te helpen tot een meer duurzame en sociale bedrijfsvoering te komen. In deze opvatting is het vrijwillige streven naar maatschappelijk verantwoord ondernemen geen adequate oplossing voor wat wordt gezien als een falend wettelijk kader. Dan komt een nieuw kader van '*corporate governance*' in zicht, waarin naast de belangen van de aandeelhouders, de belangen van andere groepen van 'stakeholders' nadrukkelijk worden meegewogen.[523] Nog een stap verder gaat het idee dat de onderneming niet op een agency model gebaseerd dient te zijn, maar op een 'trust' model, waarin de onderneming onafhankelijk van de wensen van de aandeelhouders bepaalde sociale doeleinden nastreeft.[524]

Op grond van dergelijke theoretische overwegingen heeft het MVO Platform Nederland drie randvoorwaarden geformuleerd voor het welslagen van ketenverantwoordelijkheid: (1) het scheppen van ketentransparantie en traceerbaarheid, (2) het bevorderen van vrijwillige ketenverantwoordelijkheid en (3) het juridisch verankeren van minimumeisen voor ketenverantwoordelijkheid, hetgeen ketenaansprakelijkheid creëert, om misstanden en achterblijvers ('free riders') aan te kunnen pakken.[525] De *Dutch Sustainable Growth Coalition*, waarin acht Nederlandse multinationals participeren, stelt zich ten doel om vooruitgang op milieu en sociaal gebied te bewerkstelligen onder meer door 'integrated sustainable growth business models' te implementeren en andere bedrijven aan te moedigen hetzelfde te doen.[526] Onderzoek naar 'best practices' in ketenbeheer heeft gesuggereerd dat bijna alle bedrijven die een serieus system voor maatschappelijk verantwoord ondernemen voor hun ketens hanteren, ook verzekeren dat de desbetreffende gedragscodes contractueel verankerd en dus afdwingbaar zijn.[527] Dat betekent nog niet dat dergelijke gedragsregels om die reden ook buiten contract juridisch afgedwongen zouden kunnen worden. Er doen zich in de jurisprudentie echter ook ontwikkelingen voor die mogelijk een voedingsbodem creëren voor een bepaalde vorm van ketenaansprakelijkheid. In de literatuur is recent betoogd dat de rechterlijke neiging om de strikte scheiding tussen de verantwoordelijkheden van de moederonderneming en die van de dochter te relativeren, de deur opent naar een mogelijke ketenaansprakelijkheid van bijvoorbeeld grote retailers voor schade veroorzaakt door hun leveranciers.[528] Een uitgebreid

---

522 Dit is het principaal-agent model waarin de corporation ten voordele van de aandeelhouders streeft naar maximalisatie van de winst. Friedman 1962; Carson 1993, p. 3-32. Voor een kritisch geluid, zie Richardson & Sjåfjell 2015.

523 Sjåfjell *et al*. 2015.

524 Bergkamp 2015. Cf. Stone 2010.

525 MVO Platform, Ketenverantwoordelijkheid, oktober 2008, <http://mvoplatform.nl/publications-en/Publication_2774-nl>.

526 Dutch Sustainable Growth Coalition, <https://sustainabledevelopment.un.org/partnership/?p=1040>.

527 Vytopil 2012.

528 Rott & Ulfbeck 2015, p. 415–436.

rapport van december 2015 concludeert het algemene civiele aansprakelijkheidsrecht benadeelden echter de mogelijkheid biedt "om bij reeds aangerichte schade of een concrete dreiging daarvan de betrokken ondernemingen daarvoor in rechte verantwoordelijk te houden."[529] Het einde van deze ontwikkeling is nog niet in zicht.

Een bepaalde mate van ketenaansprakelijkheid kan mogelijk positieve gevolgen hebben voor het milieu. Op de eerste plaats zou zo'n aansprakelijkheid kunnen leiden tot een grotere mate van naleving van de milieuwetgeving in de keten. In feite komt dit neer op een vorm van private afdwinging van milieuregels door veelal grotere ondernemingen die consumentengoederen aan de man brengen onder bekende merken (dergelijke ondernemingen ondervinden grotere schade aan hun reputatie indien er schandalen aan het licht komen in hun ketens). Ten tweede kan een dergelijke aansprakelijkheid ook leiden tot de vergoeding van milieuschade die niet voorkomen blijkt te kunnen worden. Aan de andere kant heeft een onbegrensde (of onduidelijk begrensde) ketenaansprakelijkheid mogelijk tot gevolg dat ondernemingen bepaalde, met name kleinere leveranciers zullen mijden omdat ze geen adequaat milieubeheer kunnen voeren.

Het Nederlandse recht kent momenteel geen specifieke civielrechtelijke ketenaansprakelijkheid, hoewel, zoals hierboven besproken, de algemene onrechtmatige daad zich ook kan uitstrekken tot maatschappelijke onverantwoorde gedragingen van ondernemingen. Recent is gepleit voor het wegnemen van de praktische en procedurele drempels die het de facto onmogelijk maken voor benadeelden om legitieme claims inzake onverantwoord ondernemen voor de Nederlandse rechter te brengen.[530] Een dergelijke ontwikkeling zou aansluiten bij de reeds bestaande administratiefrechtelijke regels die feitelijk een ketenverant-woordelijkheid/aansprakelijkheid opleggen. Alle regels die eisen stellen aan producten vergen van ondernemingen dat zij hun ketens dusdanig beheren dat die eisen nageleefd worden (voorbeelden zijn de regels betreffende energie efficiëntie van elektrische goederen en de limitering van schadelijke chemische stoffen in elektronische producten[531]). Ook de REACH-Verordening en de afvalwetgeving leggen keten-gerelateerde verplichtingen op.[532] Indien dergelijke regels niet worden nageleefd, zou ook nu reeds een vorm van ketenaansprakelijkheid kunnen ontstaan. Hoever de rechter zal gaan in het aannemen van civielrechtelijke aansprakelijkheid in dergelijke gevallen van niet-naleving van publiekrechtelijke milieuregels, blijft vooralsnog gissen. Het ligt in de lijn der verwachting dat het aantal rechtszaken ter zake van ketenaansprakelijkheid zal toenemen.

D. Mogelijkheden en grenzen van milieuaansprakelijkheid

Het instrument van civielrechtelijke aansprakelijkheid is niet in alle situaties het meest geëigende instrument ter voorkoming of herstel van milieuschade. Zoals dit rapport aantoont is publiekrechtelijke regulering een alternatief voor aansprakelijkheid. In de

529 Enneking *et al*. 2015, p. 450.

530 *Ibidem*.

531 Titel 9.4 Wm. De EG-richtlijn ecologische ontwerp energie gerelateerde producten.

532 Titel 9.3 Wm. De EG-verordening registratie, evaluatie en autorisatie van chemische stoffen.

'*law and economics'* benadering zijn met name vier factoren geïdentificeerd die de keuze tussen een milieuaansprakelijkheidsregime en een publiekrechtelijke regeling ter bescherming van het milieu bepalen:

- Verschillen tussen uitbaters en overheden in kennis over de activiteiten die het risico op milieuschade schept;
- De kans dat een aansprakelijke persoon de schade niet zal kunnen voldoen;
- De kans dat de aansprakelijke persoon niet aansprakelijk zal worden gesteld voor de veroorzaakte schade; en
- De relatieve administratieve kosten in brede zin verbonden aan een aansprakelijkheidsregime.[533]

De toepassing van deze factoren zal er veelal toe leiden dat de voorkeur moet worden gegeven aan civielrechtelijke aansprakelijkheid waar de overheid niet voldoende kennis bezit over de risicodragende activiteit om effectieve publiekrechtelijke regels te stellenen af te dwingen.[534] Aan de andere kant komt publiekrechtelijke milieubescherming in het vizier waar het gaat om een risico op milieuschade dat dusdanig groot is dat de schade het vermogen van veel ondernemingen zal overstijgen (het risico van insolvabiliteit). Ook bij diffuse milieuschade die door een grotere groep van bedrijven wordt veroorzaakt, is het publieke recht het meest aangewezen instrument, tenminste voor zolang het aansprakelijkheidsrecht geen collectieve of 'public interest' acties voorziet en het aantonen van een geïndividualiseerd causaal verband eist. Ook wanneer het achteraf bij schade moeilijk of onmogelijk is de daders te achterhalen, biedt publiek recht een betere benadering.

Uiteraard gaat deze benadering uit van een bepaald, vast beeld van aansprakelijkheidsrecht en regulering; beide hebben stabiele kenmerken. Dat is echter niet noodzakelijkerwijs het geval; wijzigingen in deze systemen zijn geenszins uitgesloten. Zo kunnen ook publiekrechtelijke regelingen worden ingezet om bedrijven te verplichten door hen veroorzaakte milieuschade te herstellen of de kosten ervan te vergoeden, zoals de Europese Unie met de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn heeft gedaan. Anderzijds kunnen wijzigingen in de structuur van het private aansprakelijkheidsrecht de beperkingen die het heeft verminderen of zelfs opheffen.

Bovendien is dit geen "of/of" keuze, zoals het Nederlandse milieurechtssysteem bevestigt. Aansprakelijkheid voor milieuschade en publiekrechtelijke regels kunnen elkaar aanvullen om een adequaat systeem van risicobeheer te creëren. Het Nederlandse systeem van milieurecht is daarvan een goed voorbeeld. Er zijn vele systemen denkbaar die tot een adequaat risicobeheer leiden. Ieder systeem reflecteert de keuzes die door de beleidsmakers in de loop der tijd zijn gemaakt. Aangezien met het

---

533 Shavell 1984, p. 357-374.

534 Daarbij moet wel bedacht worden dat de overheid die kennis kan verwerven, onder meer door ondernemingen te verplichten hun kennis te delen. De REACH-Verordening bijvoorbeeld berust op het idee dat de door de industrie ingediende dossiers de autoriteiten in staat stellen betere regels te stellen.

wijzigen van een rechtssysteem grote kosten gemoeid zijn, moeten wijzigingen voldoende grote en aantoonbare voordelen bieden. Voor zover daarbij onzekerheden spelen, kan de voorkeur worden gegeven aan '*no regret*' maatregelen die in meerdere scenario's acceptabele uitkomsten opleveren.

Bij het maken van beleid over het beheer van risico's op het vlak van milieu en veiligheid staan veelal twee vragen voorop. Ten eerste, dient de overheid (aanvullende) maatregelen nemen om een bepaald risico te verminderen of uitbannen? Niet ieder risico vergt overheidsmaatregelen; in bepaalde gevallen heeft zelfregulering of zelfs geen enkele regulering de voorkeur. Deze risico's kunnen aanvaardbare risico's genoemd worden. Indien de overheid meent dat maatregelen noodzakelijk zijn, dan rijst de tweede vraag: wat is het beste instrument om het risico te beheersen? Deze twee vragen hangen samen. In bepaalde gevallen kan de overheid menen dat het noodzakelijk is een risico te beheersen, maar is geen enkel instrument, behalve verder onderzoek, effectief. Het beantwoorden van deze vragen vereist wetenschappelijke en rationele analyse, maar ook politieke oordelen.

De regering heeft ervoor gekozen om tot een beter geïntegreerd, rationeler en meer voorspelbaar afwegingskader te komen voor de aanpak van risico's voor de veiligheid en het milieu.[535] Hierbij wordt een belangrijke rol voorzien voor maatschappelijke kosten-baten analyse (MKBA) in de ontwikkeling en uitvoering van beleid en de keuze en implementatie van beleidsinstrumenten. Aansprakelijkheid komt daarbij als instrument nadrukkelijk aan de orde. Hoe de aansprakelijkheid ten aanzien van een bepaald risico is geregeld en of en in hoeverre aansprakelijkheid bijdraagt aan de beheersing van dat risico, zijn belangrijk elementen bij het analyseren van risicobeleidsvraagstukken.[536]

Aansprakelijkheid kan een effectief instrument zijn bij het beheersen van risico's, doordat het financiële prikkels genereert voor risico-reductie. Zoals ieder instrument, heeft ook aansprakelijkheid beperkingen die gelegen zijn in de aard van dit instrument en de voorwaarden die bepalen of er aansprakelijkheid voor schade kan worden opgelegd. In deel [xx] hebben we een overzicht gegeven van deze voorwaarden. Het Ministerie van I&M heeft oog voor zowel de mogelijkheden als de beperkingen van aansprakelijkheid en met name voor het probleem van de verhaalbaarheid van schade. Het Planbureau voor de Leefomgeving heeft als een van tien bouwstenen voor "een robuust milieubeleid voor de 21e eeuw" aanbevolen om bedrijven verantwoordelijk en aansprakelijk te maken voor "milieueffecten." Door de

---

535 Kamerbrief met rapport 'Bewust Omgaan met Veiligheid: Rode Draden, Een proeve van IenM-breed afwegingskader veiligheid', 10 juli 2014, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2014/08/18/bewust-omgaan-met-veiligheid-rode-draden-een-proeve-van-ienm-breed-afwegingskader-veiligheid>. Zie ook Kabinetsvisie Nuchter Omgaan met Risico's, Kamerstuk 28 089, nr. 15, 29 mei 2006. WRR, Consistent Maatwerk - handreikingen voor dossieroverstijgend risico- en veiligheidsbeleid, 26 juni 2014, <http://www.wrr.nl/publicaties/publicatie/article/consistent-maatwerk-handreikingen-voor-dossieroverstijgend-risico-en-veiligheidsbeleid/>.

536 Kamerbrief met rapport 'Bewust Omgaan met Veiligheid: Rode Draden, Een proeve van IenM-breed afwegingskader veiligheid', 10 juli 2014, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/-2014/08/18/bewust-omgaan-met-veiligheid-rode-draden-een-proeve-van-ienm-breed-afwegingskader-veiligheid>.

verantwoordelijkheid voor de mogelijke gevolgen van nieuwe milieu- en veiligheidsrisico's bij bedrijven neer te leggen, worden bedrijven gestimuleerd die risico's zo goed mogelijk te beheersen. Een aanpassing van de aansprakelijkheidswetgeving in deze zin zou naar de mening van Raad nadere overweging verdienen.[537] In de Brief Modernisering Milieubeleid van maart 2014 is een verkenning aangekondigd naar de mogelijkheden om aansprakelijkheid voor milieugevolgen verder wettelijk te verankeren.[538] In deze verkenning zullen de mogelijkheden en beperkingen van het instrument aansprakelijkheid nader in beeld kunnen worden gebracht.

E. Overzicht privaatrechtelijke milieuaansprakelijkheidsregelingen (bijgewerkte versie)

Op basis van het verrichtte onderzoek ('quick scan') is het overzicht bijgewerkt van de publiekrechtelijke milieuaansprakelijkheidsregelingen dat op pagina's 113 t/m 121 van het rapport van 2009 te vinden is. De bijgewerkte versie is gebaseerd op hetzelfde format en is te vinden op de volgende pagina van dit rapport. De wijzigingen zijn aangegeven in donkerblauwe letter.

F. Overzicht privaatrechtelijke regelingen (bijgewerkte versie)

In dit deel is een bijgewerkte versie opgenomen van het schematisch overzicht van civiele milieuaansprakelijkheidsregelingen uit het rapport van 2009. De belangrijke ontwikkelingen inde de periode 2010-2015 zijn in dit overzicht verdisconteerd. De vele kleine wijzigingen die voor vele detail punten uitermate relevant zijn, zijn niet meegenomen om te voorkomen dat men door de bomen het bos niet meer ziet.

1. Onrechtmatige daad (Artikel 6:162 BW)

Bij privaatrechtelijke regelingen inzake milieuaansprakelijkheid, dient uiteraard vooral te worden gedacht aan de relevante bepalingen in boek 6 van het Burgerlijk Wetboek, waarin het algemeen gedeelte van het verbintenissenrecht is opgenomen. De algemene actie uit onrechtmatige daad is terug te vinden in Artikel 6:162 BW. Lid 2 van dit artikel stelt het volgende:

"*als onrechtmatige daad worden aangemerkt een inbreuk op een recht en een doen of nalaten in strijd met een wettelijke plicht of met hetgeen volgens ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer betaamt, een en ander behoudens de aanwezigheid van een rechtvaardigingsgrond*."

---

537 PBL, Wissels omzetten – Bouwstenen voor een robuust milieubeleid voor de 21e eeuw, 16 juni 2013. Bouwsteen 8: 'Maak bedrijven verantwoordelijk en aansprakelijk voor milieu-effecten', <http://www.pbl.nl/publicaties/wissels-omzetten-bouwstenen-voor-een-robuust-milieubeleid-voor-de-21e-eeuw>.

538 Ministerie van I&M, Brief Modernisering Milieubeleid, Kamerstuk 28663, Nr. 55, 10 maart 2014, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2014/03/10/modernisering-milieu beleid>.

De eerste onrechtmatigheidscategorie die we hieruit kunnen herleiden is derhalve een "inbreuk op een recht". Hoewel er in het algemeen wordt aangenomen dat er geen subjectief recht[539] op een leefbaar milieu bestaat, kan deze categorie toch relevant zijn in het kader van het milieurecht. Men moet dan bijvoorbeeld denken aan de verontreiniging van de bodem van andermans onroerende zaak, of aan schade aan gewassen door verontreiniging van het oppervlaktewater. Een belangrijke vraag in de jurisprudentie blijkt overigens te zijn of bij een inbreuk op een subjectief recht ook sprake moet zijn van *onzorgvuldigheid* om van onrechtmatigheid te kunnen spreken. De wet verlangt dit niet (expliciet), uit de jurisprudentie blijkt dit wel.[540]

De tweede onrechtmatigheidscategorie betreft een "doen of nalaten in strijd met een wettelijke plicht". Dit is voor het milieurecht uiteraard van groot belang, vanwege de vele geschreven milieunormen, zoals de zorgplichtbepalingen,[541] onder meer in de Wet milieubeheer (Artikel 1.1a Wm) en de Wet bodembescherming (Artikel 13 Wbb), maar ook de vele verboden, zoals Artikel 10.2 lid 1 Wm, dat bepaalt dat het verboden is "*zich van afvalstoffen te ontdoen door deze – al dan niet in verpakking – buiten een inrichting te storten, anderszins op of in de bodem te brengen of te verbranden*." Een handelen in strijd met laatstgenoemde bepaling zou namelijk onrechtmatig zijn ten opzichte van de personen die door de bepaling beschermd worden, zoals omwonenden en milieuorganisaties. Artikel 1.6 van de Omgevingswet legt zelfs aan eenieder een zorgplicht op ten aanzien van de fysieke leefomgeving. Naast de genoemde bepalingen dient tevens als onrechtmatig beschouwd te worden een handelen in strijd met voorschriften die aan een milieuvergunning zijn verbonden.[542] Omgekeerd, bevatten ook de regels voor *niet*-vergunningsplichtige inrichtingen (zoals de normen die volgen uit de AMvB's ex Artikel 8.40 WM) diverse wettelijke plichten.[543]

De derde onrechtmatigheidscategorie betreft het handelen in strijd met "hetgeen volgens ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer betaamt". Het gaat hierbij om de zogenaamde zorgvuldigheidsnorm. Men moet hier derhalve terugvallen op maatschappelijk aanvaarde normen over behoorlijk en zorgvuldig gedrag en de jurisprudentie daaromtrent, waarbij o.a. de mate van waarschijnlijkheid van het ontstaan van schade een rol speelt en ook hoe gevaarlijk een bepaalde gedraging is.[544] Hoewel men zou kunnen denken dat deze onrechtmatigheidscategorie van

---

539 Waar Artikel 6:162, lid 2 spreekt van 'inbreuk op een recht' wordt bedoeld de schending van eens anders subjectief recht. Zie daaromtrent meer uitgebreid Van Maanen 2006, p. 33-35, die tevens stelt dat "het recht op een leefbaar milieu [...] dermate vaag en ruim [is] dat het in dit verband weinig bruikbaar is".

540 Koeman 2006, p. 527; Van Maanen 2006, p. 37 en 41. Zie over onzorgvuldigheid ook hieronder.

541 Zorgplichtbepalingen zijn te vinden in Artikel 1.1a Wm; Artikel 9.2.1.2 Wm; Artikel 10.1, lid 1 Wm; Artikel 2.1 Ab; Artikel 5.7, lid 2 Bor; Artikel 13 Wbb; Artikel 6.8 Ww; Artikel 19 Nbw 1998; Artikel 2 Ffw; Artikel 3 Mbw; Artikel 33 Mbw; Artikel 18 Wgb en Artikelen 3.1 en 3.2 Wba. Zie de tabel op pagina's 81-92, hiervoor.

542 Zie hieromtrent het arrest Houthandel Van Dam: HR 9 januari 1981, *NJ* 1981, 227. Het belang van dit arrest wordt onderstreept door Van Maanen 2006, p. 27-28.

543 Koeman 2006, p. 529-530.

544 Van Maanen 2006, p. 43.

ondergeschikt belang is in het milieurecht, omdat er immers zoveel geschreven normen zijn, is dit niet geheel correct. In de jurisprudentie zijn, aldus Koeman (2006), vele voorbeelden terug te vinden waarin het handelen van particulieren en bedrijven dat leidt tot milieuschade als onzorgvuldig is aangemerkt.[545] Van Maanen (2006) stelt dat dit onrechtmatigheidscriterium in de praktijk veruit het belangrijkste is, en benadrukt het casuïstische karakter van de uitspraken waarin de zorgvuldigheidsnorm centraal staat.[546] In deze jurisprudentie is ook een specifieke zorgvuldigheidsnorm ontwikkeld voor het in het verkeer brengen van verontreinigde bouwgrond.[547] In meer recente jurisprudentie wordt de algemene zorgvuldigheidsnorm en de daaraan gerelateerde gevaarzettingsleer ook ingeroepen om klimaatverandering aan te pakken (de Urgenda-zaak) en internationale ondernemingen ter verantwoording te roepen voor milieuschade veroorzaakt door hun dochterondernemingen in het buitenland (de rechtszaken tegen Shell in verband met olieverontreiniging in Nigeria).

Duidelijk moge zijn dat Artikel 6:162 BW de aanwezigheid van schade eist. Echter, in gevallen van met name dreigende milieuschade zal de eiser vrijwel steeds vragen om een rechterlijk verbod of bevel (versterkt met een dwangsom), in plaats van vergoeding van schade. Uit de jurisprudentie blijkt dat bij een verbodsactie de aanwezigheid van schade niet noodzakelijk is, doch wel de (dreigende) aantasting van belangen die door dit artikel beschermd worden. Voor de overheid zelf zijn er beperkingen aan de mogelijkheden tot gebruikmaking van de onrechtmatige daadsactie als handhavingsinstrument, aangezien primair bestuursrechtelijke bevoegdheden benut dienen te worden.[548]

De open zorgvuldigheidsnorm van Artikel 6:162 BW biedt aan de rechter de ruimte om ook nieuwe ontwikkelingen een plaats te geven. Zo valt verdere rechtsontwikkeling te verwachten op gebieden zoals concernaansprakelijkheid (zie de zaken tegen Shell in verband met olieverontreiniging in Nigeria) en ketenaansprakelijkheid (d.w.z. de aansprakelijkheid van de ene onderneming voor schadeveroorzakende daden van zijn business partners, klanten of leveranciers). Ook de gevaarzettingsleer, die door de rechter al op klimaatverandering is toegepast (zie de Urgenda zaak), laat de rechter toe voor vele vormen van milieuschade het aansprakelijkheidsrecht in te zetten.

In dit verband kan ook worden gewezen op de tendens dat de rechter, vaak als plaatsvervangende regelgever, overgaat tot een vorm van risicoregulering op basis van de open normen van de onrechtmatige daad; (zo beval de rechter in het klimaatvonnis om het emissiereductiebeleid aan te passen zodat tegen 2020 een reductie van 25% bereikt zal worden).

Tenslotte zij opgemerkt dat de rechter ingevolge Artikel 6:168 BW een verbod van een onrechtmatige gedraging kan afwijzen op grond van 'zwaarwegende

---

545 Bijvoorbeeld HR 8 januari 1982, *NJ* 1982, 614 (Dorpshuis Kamerik); Rb. Zwolle 28 december 1994, *TMA* 1995, 65. Het kan daarbij ook gaan om niet ingrijpen, bijvoorbeeld als derden chemisch afval op het eigen terrein storten: Rb. Assen 24 januari 1995, *TMA* 1995, 89. Zie Koeman 2006, p. 530.

546 Van Maanen 2006, p. 43. De auteur haalt het arrest Dorpshuis Kamerik (zie hierboven) aan om dit te illustreren.

547 Zie hiertoe het Bensal-arrest (HR 13 november 1987, *NJ* 1988, 139), het Maassluis-arrest (HR 9 oktober 1992, *NJ* 1994, 286 en 287) en het arrest Boarnsterhim (HR 14 juni 2002, *NJ* 2004, 127).

548 Zie Koeman 2006, p. 537-539.

maatschappelijke belangen;' bij uitzondering zouden milieubelastende activiteiten die dergelijke belangen dienen kunnen worden getolereerd. Het recht op vergoeding van de schade blijft in dat geval echter wel behouden.

2. Specifieke aansprakelijkheidsregelingen in boek 6 BW

Naast de algemene actie uit onrechtmatige daad, bevat boek 6 BW ook enkele specifieke aansprakelijkheidsregelingen. Deze creëren een risicoaansprakelijkheid voor:[549] gebrekkige opstallen (6:174 BW) gevaarlijke stoffen (6:175 BW)[550] stortplaatshouder (6:176 BW) exploitant boorgat (6:177 BW).

De regering gaat ervan uit dat de aansprakelijkheid voor gevaarlijke stoffen (art. 6:175 BW) ook toepassing kan vinden voor schade veroorzaakt door genetisch gemodificeerde organismen. Mede op die grond heeft de regering afgezien van een afzonderlijke aansprakelijkheidsregeling voor schade veroorzaakt door genetisch gemodificeerde organismen.

In verband met fysieke schade veroorzaakt door gaswinning in Groningen, is een wetsvoorstel ingediend voor een nieuwe bepaling (Artikel 6:177a BW) die voorziet in een wettelijk bewijsvermoeden ter zake van causaal verband. Op grond van die bepaling zal binnen het effectgebied van een gasmijnbouwwerk in Groningen een vermoeden gelden dat fysieke schade aan gebouwen en werken, die naar haar aard schade als gevolg van bodembeweging door de aanleg of exploitatie van dat mijnbouwwerk zou kunnen zijn, door dat mijnbouwwerk veroorzaakt is.

Artikel 6:178 BW bevat enkele uitsluitingsgronden, bijvoorbeeld in geval van schade veroorzaakt door een gewapend conflict, bepaalde (extreme) natuurgebeurtenissen, of voldoening aan een bevel of dwingend voorschrift van de overheid. In deze (en enkele andere) gevallen, is er geen aansprakelijkheid krachtens Artikel 175, 176 of 177.

Voor alle hierboven genoemde bepalingen geldt uiteraard dat het daderschap en het causaal verband aangetoond moeten worden. Immers, Artikel 6:98 BW stelt dat voor vergoeding slechts in aanmerking komt "*schade die in zodanig verband staat met de gebeurtenis waarop de aansprakelijkheid van de schuldenaar berust, dat zij hem, mede gezien de aard van de aansprakelijkheid en van de schade, als een gevolg van deze gebeurtenis kan worden toegerekend.*" Verjaring van schade als gevolg van verontreiniging van lucht, water of bodem dan wel schade die gerelateerd is aan het bovengenoemde Artikel 6:175 BW, treedt op 30 jaar na de schadeveroorzakende gebeurtenis (3:310 BW leden 1 en 2).[551]

Een belangrijke vraag is vervolgens of er ergens in de wet financiële zekerheden geregeld zijn voor de risicoaansprakelijkheden die zijn gedefinieerd in Artikels 6:174-177 BW. Men kan hierbij bijvoorbeeld denken aan de schade veroorzaakt door gevaarlijke stoffen (6:175 BW). Immers, wat te doen om te voorkomen dat de aansprakelijke partij de door de gevaarlijke stof veroorzaakte schade niet kan betalen? In de regeling van de aansprakelijkheden in het BW is hiervoor niets geregeld. Wel bevat het BW het algemene art. 6:109, betreffende de mogelijkheid tot het matigen van

549 Zie meer uitgebreid Spier 2006a, p. 107-118 en Koeman 2006, p. 524-526.

550 Hier kan een link gemaakt worden naar Boek 8 BW betreffende het vervoer van gevaarlijke stoffen.

551 Spier 2006b, p. 367; Koeman 2006, p. 544.

schadevergoeding door de rechter, indien volledige schadevergoeding tot kennelijk onaanvaardbare gevolgen zou leiden.[552] Omdat het hier een rechterlijke beslissing betreft, werkt dit artikel alleen op *ex post* basis.

Artikel 6:110 introduceert daarnaast de mogelijkheid voor de wetgever tot het (*ex ante*) opstellen van nadere regels betreffende de limitering van aansprakelijkheid.[553] Het artikel bepaalt dat bij AMvB bedragen kunnen worden vastgesteld waarboven de aansprakelijkheid zich niet uitstrekt, opdat de aansprakelijkheid die ter zake van schade kan ontstaan niet hetgeen redelijkerwijs door verzekering kan worden gedekt, te boven gaat. Dit zou het wellicht gemakkelijker kunnen maken voor verzekeraars om bepaalde risico's te verzekeren, en zou daarmee kunnen voorkomen dat op bepaalde markten geen verzekering beschikbaar is. Artikel 6:110 stelt voorts dat afzonderlijke bedragen kunnen worden bepaald naar gelang van o.a. de aard van de gebeurtenis, de aard van de schade en de grond van de aansprakelijkheid. Het artikel is echter niet toegepast op de bovengenoemde risicoaansprakelijkheden (wellicht wel bij het vervoer van gevaarlijke stoffen – boek 8 BW).

Tot slot wordt gewezen op de mogelijkheid dat in het publiekrecht financiële zekerheden geregeld zijn, zoals bijvoorbeeld in het Besluit financiële zekerheid dat echter ingetrokken werd.[554] Er kunnen in bepaalde categorieën van gevallen specifieke bepalingen tot zekerheidsstelling van kracht zijn op basis van publiekrechtelijke regelingen (de Rli heeft onlangs advies gegeven over financiële zekerheid voor Brzo- en IPPC4-bedrijven), maar private schuldeisers kunnen zich daarop in het algemeen niet verhalen.

3. Specifieke aansprakelijkheidsregelingen in boek 8 BW

In het kader van de discussie over kostenverhaal ter zake van milieuschade is de recente invoering van aansprakelijkheid en zekerheidsstelling voor maritieme ongevallen en de opruiming van scheepswrakken relevant. Deze regeling, die deel gaat uitmaken van boek 8 BW (Artikel 8:655-658 BW) omvat: (1) een publiekrechtelijke plicht voor de scheepeigenaar om vooraf financiële zekerheid te stellen, (2) een privaatrechtelijke risicoaansprakelijkheid voor de scheepseigenaar voor de kosten van het lokaliseren, markeren en opruimen van het wrak indien zijn schip in een maritiem ongeval betrokken raakt (art 8:656(1) BW) en (3) een direct verhaalsrecht op de verzekeraar of andere persoon die financiële zekerheid heeft gesteld ter dekking van de aansprakelijkheid van de geregistreerde eigenaar voor deze kosten (Artikel 8:658(1) BW).

4. Onrechtmatige hinder (Artikel 5:37 BW)

Artikel 5:37 BW bepaalt dat de eigenaar van een erf geen hinder mag toebrengen aan eigenaars van andere erven in een mate of op een wijze die volgens Artikel 6:162 BW onrechtmatig is. Dergelijke hinder kan ontstaan door het verspreiden van rumoer,

552 Lid 2 van dit artikel bepaalt dat de matiging niet mag geschieden tot een lager bedrag dan waarvoor de schuldenaar zijn aansprakelijkheid door verzekering heeft gedekt of verplicht was te dekken.

553 Zie ook Hartlief 2006, p. 287-288.

554 Dit besluit is inmiddels ingetrokken (Zie Stb. 2009, 406).

trillingen, stank, rook of gassen, door het onthouden van licht of lucht of door het ontnemen van steun. Een vergunning vrijwaart niet tegen aansprakelijkheid wegens hinder. De regering heeft zich op het standpunt gesteld dat het overwaaien van genetisch gemodificeerd zaad of stuifmeel onrechtmatige hinder kan opleveren. Of dat in een concreet geval zo is hangt af van factoren als de aard en de ernst van de hinder en de schade, het nut van de hinderlijke gedraging, de voorzorgsmaatregelen en de plaatselijke omstandigheden.

5. Collectieve actie

Het is van belang om hier ook de algemene regeling van Artikel 3:305a BW te noemen, betreffende collectieve acties van belangenorganisaties. Lid 1 van dit artikel bepaalt dat "*een stichting of vereniging met volledige rechtsbevoegdheid [...] een rechtsvordering [kan] instellen die strekt tot bescherming van gelijksoortige belangen van andere personen, voorzover zij deze belangen ingevolge haar statuten behartigt.*" Onder dit Artikel, dat sinds 1994 van kracht is, vallen zowel groepsacties als algemeen belangacties. De eerste categorie verwijst naar zaken waarin de in het geding zijnde belangen terug te herleiden zijn naar het niveau van het individu[555]; de tweede categorie verwijst naar situaties waarbij een algemeen milieubelang in het geding is, zoals het behoud van een specifiek natuurgebied. Lid 2 van Artikel 3:305a BW stelt echter een voorwaarde aan het instellen van een rechtsvordering, namelijk dat een rechtspersoon niet ontvankelijk is "*indien hij in de gegeven omstandigheden onvoldoende heeft getracht het gevorderde door het voeren van overleg met de gedaagde te bereiken*." Relevant is voorts dat bepaald is dat een vordering ex Artikel 305a BW niet kan strekken tot schadevergoeding te voldoen in geld. Wel kan gevraagd worden om de gedaagde te veroordelen tot het openbaar maken van de uitspraak (een vorm van "namen en shamen").

De rechtspraak toont aan dat dit collectieve actierecht breed wordt geïnterpreteerd.[556] Zo werd Milieudefensie ontvankelijk verklaard in een collectieve actie tegen Shell wegens olieverontreiniging door een dochter in Nigeria en Urgenda in een actie tegen de staat in verband met de mogelijke gevaren van klimaatverandering ten gevolge van onvoldoende ambitieus overheidsbeleid.

6. Milieuschade binnen contractuele verhoudingen

Naast aansprakelijkheid volgend uit het onrechtmatigedaadsrecht, zijn er ook situaties denkbaar waar schade ontstaat binnen contractuele verhoudingen, zoals koop en verkoop, erfpacht, huur en verhuur, arbeidsovereenkomsten (bijvoorbeeld in relatie tot de zorgplicht die een werkgever heeft wanneer gewerkt wordt met gevaarlijke stoffen) en vervoer van gevaarlijke stoffen. Betreffende bepalingen vinden we dan niet alleen in boek 6 BW, maar vooral ook in boek 5, 7 en 8 BW. Gezien de zeer specifieke inhoud van deze bepalingen, bespreken we deze verder niet. Ook zijn er enkele specifieke wetten,

555 Koeman 2006, p. 538 geeft het voorbeeld van een buurtcomité dat zich verzet tegen de aanleg van een nieuwe weg vanwege de te verwachten geluidshinder.

556 Zie voor recente ontwikkelingen ten aanzien van het collectieve actierecht in Nederland Faure, Visscher & Tzankova 2015 en zie voor ontwikkelingen ter zake op Europees niveau met een rechtseconomische analyse, Faure & Philipsen 2014.

zoals de Wet aansprakelijkheid kernongevallen, de Mijnbouwwet en de Wet aansprakelijkheid olietankschepen, die we hier verder buiten beschouwing laten.

Bij de koop en verkoop van verontreinigde grond kan contractuele aansprakelijkheid aan de orde zijn (bijv. op grond van non-conformiteit of verborgen gebreken). Dit is met name het geval wanneer de koper niet bekend was en niet bekend had moeten zijn met de verontreiniging.[557] Ook bij de uitgifte van grond kan aansprakelijkheid uit overeenkomst spelen.[558] Met de invoering van de gebiedsgerichte aanpak is het denkbaar dat verontreinigde bodem en grondwater minder grondig dan voorheen wordt gesaneerd. Welke invloed deze aanpak op contractuele claims wegens verontreiniging heeft, blijft hier eveneens buiten beschouwing.

Op deze plaats is het wel van belang om de bepalingen omtrent de aansprakelijkheden bij het vervoer van gevaarlijke stoffen te noemen. Deze zijn separaat geregeld in boek 8 BW. Het betreft het vervoer van gevaarlijke stoffen aan boord van een zeeschip (afdeling 8.6.4), een binnenschip (afdeling 8.11.4), een voertuig (afdeling 8.14.1) en een spoorrijtuig (afdeling 8.19.2). In deze gevallen is de reder van het zeeschip, de eigenaar van het binnenschip, de exploitant van het voertuig of de spoorwegonderneming aansprakelijk in geval van schade veroorzaakt door de gevaarlijke stof in kwestie. Milieuschade valt ook onder deze bepalingen.[559] Er zijn enkele uitzonderingen op de risico-aansprakelijkheid van de genoemde aansprakelijke personen: oorlogshandelingen en uitzonderlijk natuurgebeuren; opzettelijke schadetoebrenging door buitenstaanders; en gevallen waarin door de afzender of enige andere persoon niet is voldaan aan de informatieplicht inzake de gevaarlijke stoffen, terwijl de exploitant van het vervoermiddel niet wist of had behoren te weten dat de stof gevaarlijk was.

Overigens is hier gekozen voor een gesloten systeem van aansprakelijkheid, d.w.z. de gevaarlijke stof in kwestie dient op een vooraf (bij AMvB) bepaalde lijst te staan. Dit is anders dan in het algemene stelsel van aansprakelijkheid voor gevaarlijke stoffen (het eerder genoemde Artikel 6:175 BW). Daar is de genoemde lijst met gevaarlijke stoffen, volgend uit het Uitvoeringsbesluit aansprakelijkheid voor gevaarlijke stoffen en milieuverontreiniging,[560] namelijk niet limitatief bedoeld.[561]

7. Productaansprakelijkheid

Tenslotte zouden we kunnen wijzen op de productaansprakelijkheid zoals gedefinieerd in de Artikelen 6:185 e.v., die het resultaat zijn van de opname in het BW van EG-richtlijn 85/374/EEC inzake productaansprakelijkheid. Artikel 6:185 BW roept een risicoaansprakelijkheid voor producten in het leven, teneinde consumenten meer bescherming te bieden. Onder producten wordt verstaan roerende zaken en elektriciteit (6:178 BW lid 1). Sinds 2000 vallen ook landbouwproducten (producten van de bodem, veefokkerij of visserij) onder deze regeling. Echter, de voor vergoeding in aanmerking

557 Hoge Raad, 21 mei 2010, NJ 2010, 275, ECLI:NL:HR:2010:BL8295.

558 Tjong Tjin Tai 2008, p. 114-116.

559 Koeman 2006, p. 522.

560 Stb. 1994, 888.

561 Koeman 2006, p. 521. Zie ook Spier 2006a, p. 114.

komende schade wordt behoorlijk beperkt door Artikel 6:190 BW, namelijk tot schade door dood of lichamelijk letsel en schade die is toegebracht aan een andere zaak (mits aan een aantal specifieke voorwaarden is voldaan).[562] Hierdoor valt de toepassing van de artikelen inzake productaansprakelijkheid buiten de context van dit onderzoek, waar milieuschade is beperkt tot schade aan bodem, water en natuur.

Een recente uitspraak van het Europese Hof van Justitie in een zaak betreffende medische hulpmiddelen toont aan dat de schade die wordt gedekt door de Europese Richtlijn productaansprakelijkheid ruim geïnterpreteerd dient te worden in het licht van het doel van die richtlijn, zijnde de bescherming van de veiligheid en gezondheid van consumenten.[563] Indien deze ontwikkeling doorzet, is het denkbaar dat de reikwijdte van productaansprakelijkheid zich in bepaalde gevallen uitstrekt over lichamelijk letsel of dood ten gevolge van producten die zich in het milieu verspreiden en zo ook milieuschade veroorzaken.

8. Vergunningsverweer?

Een belangrijke vraag is in welke mate civiele aansprakelijkheid nog mogelijk is indien de schadeveroorzaker handelde overeenkomstige de voorwaarden van een rechtmatige vergunning.[564] De rechtspraak van de Hoge Raad op dit terrein is genuanceerd: in verschillende arresten heeft de Hoge Raad gesteld dat het bezit van een hinderwetvergunning en het naleven van de voorwaarden de vergunninghouder niet vrijwaart van aansprakelijkheid uit onrechtmatige daad.[565] Een standaard arrest in deze is Vermeulen/Lekkerkerker waarin de Hoge Raad met zoveel woorden aangaf dat de omstandigheid dat Vermeulen over een hinderwetvergunning beschikte, niet vrijwaart voor aansprakelijkheid uit onrechtmatige daad.[566] Het vergunningenverweer kwam ook aan bod in het bekende arrest aangaande de schade die door Westlandse tuinders werd geleden door zoutlozingen door de Franse Mines De Potasse d'Alsace (MDPA).[567] De lozingen bleven binnen de emissienormen van de Franse lozingsvergunning, waaruit MDPA afleidde dat zij niet onzorgvuldig handelde. Maar het Hof oordeelde dat in die vergunning een uitdrukkelijk voorbehoud werd gemaakt met betrekking tot de rechten van derden, met name gebruikers van het water die door de zoutlozingen schade ondervinden. "De vergunning heeft derhalve niet de strekking in aanmerking komende belangen zodanig af te wegen dat de vergunninghouder, als hij zich maar aan de bepalingen daarvan houdt, zou zijn gevrijwaard van aansprakelijkheid op grond van onrechtmatige daad". De Hoge Raad liet deze overweging in stand en verwierp het beroep.

Tegelijk laat dit arrest ook een belangrijke nuance zien: doorgaans zullen de rechten van derden bij de belangenafweging in het kader van de vergunningverlening niet

---

562 Zie meer uitgebreid Spier 2006c, p. 131-145.

563 EHvJ, zaak C-503/13, 5 maart 2015, ECLI:EU:C:2015:148.

564 Zie daarover onder meer Rus-Van der Veld 1989, p. 105-113.

565 Zie bijvoorbeeld HR 30 januari 1914, *NJ* 1914, 497.

566 HR 10 maart 1972, *NJ* 1972, 278.

567 HR 23 september 1988, *RvdW* 1988, 150, *TMA* 1989, 15-18. Zie onder meer de bespreking bij Van Dunné 1989, p. 14-15 en door Faure & Betlem 2008, p. 135-138 en 181-184.

worden betrokken. Daarom kan, ook als de vergunningsvoorwaarden worden nageleefd, nog steeds sprake zijn van een onrechtmatige daad jegens die derde. Dit zou alleen anders liggen indien uit de vergunning blijkt dat daarin wel met de belangen van derden rekening is gehouden. In dat geval zou de vergunning "reflexwerking" hebben en zou zij mede de civiele aanspraken van derden bepalen: een vergunninghouder die de voorwaarden van een vergunning met reflexwerking naleeft, zou wel zijn gevrijwaard tegen aansprakelijkheid uit onrechtmatige daad.[568] Wanneer bijvoorbeeld sprake is van een recente vergunning die door de bestuursrechter is of kan worden beoordeeld en wanneer de belangen van derden daarin uitdrukkelijk zijn meegewogen dan dreigt het gevaar van tegenstrijdige uitspraken van de burgerlijke rechter en de bestuursrechter, zeker wanneer bij de burgerlijke rechter een rechterlijk verbod of bevel zou worden gevraagd. In zo'n geval is de burgerlijke rechter zeer terughoudend om een bevel te verlenen dat zou meebrengen dat de vergunde activiteit niet langer kan worden uitgevoerd.[569] Zo wordt onder meer in de literatuur ook gesteld dat wanneer derden bij de vergunningverlening inspraak konden hebben, hun mogelijkheden om via het onrechtmatige daadrecht op te treden tegen de vergunde activiteit vervallen.[570]

Samengevat kan worden gesteld dat uit deze jurisprudentie naar voren komt dat een vergunning geen vrijwarende werking verleent, tenzij de belangen van derden (bijvoorbeeld via inspraak) uitdrukkelijk werden meegewogen bij de vergunningverlening. Een ander punt is uiteraard dat naleving van de vergunningsvoorwaarden *de facto* vaak tot uitsluiting van aansprakelijkheid leidt, gewoon omdat dan vaak wordt geoordeeld dat van de veroorzaker redelijkerwijze niet kon worden gevergd dat hij verdergaande maatregelen nam dan volgens de vergunning van hem werd vereist.[571] Hoewel de lijn in de jurisprudentie dus relatief helder is en deze door een meerderheid van de doctrine ook wordt gesteund, worden enkele dissidentengeluiden ook gehoord. Bijvoorbeeld Koeman heeft herhaaldelijk gesteld dat degene die in overeenstemming met een overheidsvergunning handelt, er in beginsel op zou moeten kunnen vertrouwen dat hij niet onzorgvuldig handelt.[572] Ook Bergkamp heeft herhaaldelijk het verlenen van een rechtvaardigende werking van het naleven van vergunningsvoorwaarden bepleit.[573] Die geluiden worden echter niet door de meerderheid van de auteurs (en evenmin door de jurisprudentie) gevolgd.[574]

9. Oorzakelijk verband en bewijs

Om te kunnen slagen in de uitoefening van vorderingen ter zake van milieuaansprakelijkheid dient de gelaedeerde volgens Artikel 150 Rv. ("wie stelt, bewijst") zijn claim te bewijzen. Hij dient niet alleen te bewijzen dat de aansprakelijke persoon die onrechtmatige gedraging heeft begaan of dat hij anderszins aansprakelijk is

568 Zie daarover Nieuwenhuis 1991, p. 44-47 en zie Faure 1991, p. 127-129.

569 Zie bijvoorbeeld HR 17 januari 1997, *NJ* 1998, 656 (miljoenen zijn tegen/Covra).

570 Zie Rus-Van der Veld 1989, p. 111.

571 Zie onder meer Van Acht 1994, p. 19-22 evenals Bouw 1994, p. 172-173.

572 Zie Koeman 1989, p. 231.

573 Bergkamp 1989.

574 Zie bijvoorbeeld helder Brans 2002, p. 247-264 evenals Faure 2003, p. 236-240.

voor het voorval dat schade heeft veroorzaakt, maar ook dat er een oorzakelijk verband bestaat tussen die onrechtmatige gedraging of het voorval en de schade die de gelaedeerde heeft geleden. Dat kan problemen opleveren, met name in die gevallen waarin het causale verband complex is of de feiten slechts gedeeltelijk bij de gelaedeerde bekend zijn.

Om dat soort situaties het hoofd te kunnen bieden staan de partijen en de rechter enkele instrumenten ter beschikking. Zo kunnen de redelijkheid en billijkheid een andere bewijslastverdeling eisen, die zelfs tot een omkering van de bewijslast kan leiden. Ingevolge vaste rechtspraak strekt de omkeringsregel ertoe dat in bepaalde gevallen een uitzondering wordt gemaakt op de hoofdregel van art. 150 Rv. Die uitzondering houdt in dat "het bestaan van causaal verband (in de zin van *conditio sine qua non*-verband) tussen een onrechtmatige daad of tekortkoming en het ontstaan van de schade wordt aangenomen, tenzij degene die wordt aangesproken bewijst – waarvoor in het kader van het hier te leveren tegenbewijs voldoende is: aannemelijk maakt – dat de bedoelde schade ook zonder die gedraging of tekortkoming zou zijn ontstaan."[575] Het toepassingsbereik van deze uitzondering is echter beperkt: er moet sprake zijn "een gedraging in strijd met een norm die strekt tot het voorkomen van een specifiek gevaar ter zake van het ontstaan van schade" en degene die zich op schending van deze norm beroept, dient bij betwisting aannemelijk te maken dat "in het concrete geval het (specifieke) gevaar waartegen de norm bescherming beoogt te bieden, zich heeft verwezenlijkt." [576]

Ook kan de rechter een feitelijk vermoeden afleiden uit het bewijs dat door de gelaedeerde is aangedragen. Voorts is het uit hoofde van Artikel 843a Rv, in verbinding met Artikel 730 Rv, mogelijk voor het slachtoffer om inzage te verlangen in stukken die de verweerder in zijn bezit heeft (Milieudefensie heeft van deze mogelijkheid gebruik gemaakt om documentatie in het bezit van Shell te kunnen inzien).[577] In bepaalde gevallen, in het bijzonder waar het gaat om onzekere risico's, zijn wettelijke vermoedens van toepassing, doch die spelen in het milieuaansprakelijkheidsrecht een ondergeschikte rol.

---

[575] HR 23 november 2012, LJN BX7264. De Hoge Raad oordeelde verder in dit arrest dat bij toepassing van de omkeringsregel voor het bewijs van causaal verband de extra voorwaarde van de aanmerkelijke kansvergroting, die in eerdere arresten werd gesteld (zie HR 29 november 2002, LJN AE7345 en LJN AE7351) niet van toepassing is.

[576] HR 23 november 2012, LJN BX7264.

[577] Hoge Raad 13 september 2013, ECLI:NL:HR:2013:BZ9958. In de lagere rechtspraak werd al eerder verlof verleend tot het leggen van bewijsbeslag. Zo kon Milieudefensie beslag leggen op bepaalde bewijsstukken in de rechtszaak tegen Shell (Rechtbank 's-Gravenhage, 14 september 2011, LJN BU3535). Daar in de rechtspraktijk onduidelijk bestond over de voorwaarden waaronder het verlof tot bewijsbeslag kon worden toegelaten, heeft de HR in het arrest van 13 september 2013 een aantal uitgangspunten geformuleerd. Die beginselen eisen onder meer dat subsidiariteit en proportionaliteit meegewogen moeten worden bij het toelaten van bewijsbeslag. Met dit arrest is volgens de Minister van Veiligheid en Justitie de rechtspraktijk een duidelijk kader geboden (Brief van het Ministerie van Veiligheid en Justitie aan de voorzitter van de TK van de Staten-Generaal van 20 december 2013 betreffende het arrest van de HR dd. 13 september 2013 over conservatoir bewijsbeslag in *"niet ie-zaken"*).

In bepaalde gevallen zal het voor slachtoffers dus lastig zijn om verhaalsrechten uit te oefenen. Zoals hierboven genoemd, is de wetgever degenen die schade lijden door de gaswinning in Groningen tegemoet gekomen door een wettelijk vermoeden van oorzakelijk verband Artikel 6:177a BW op te nemen.

Tabel bij IV.B. Nederlands Civielrecht Milieuschade

Aansprakelijkheids-Regime	**Maatstaf van aansprakelijkheid (of anderszins)**	**Hoofdkenmerken**	**Gedekte schade**
Onrechtmatige daad, Art. 6:162 BW (algemeen)	Schuld in de zin van (i) inbreuk op een recht, (ii) doen of nalaten in strijd met een wettelijke plicht, of (iii) doen of nalaten in strijd met hetgeen volgens ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer betaamt	- Open norm, brede toepassing - Bewijs van schuld en oorzakelijk verband vereist	-Schade aan goederen -Personenschade -Vermogensschade of economische schade -NIET: schade aan het niet-toegeëigende milieu, behalve voor zover die schade zich vertaald in economische schade
Onrechtmatige daad, Art. 6:162 BW (gevaarzetting)	- Gevaarzetting is onaanvaardbaar gevaar geschapen door gedraging of nalaten - Factoren die onrechtmatigheid van gevaar bepalen	- Breed toepassingsgebied, ook relevant voor gevaren voor het milieu (zelfs klimaatverandering) - Bewijs van schuld en oorzakelijk verband vereist	-Schade aan goederen -Personenschade -Vermogensschade of economische schade -NIET: schade aan niet-toegeëigend milieu, behalve voor zover die schade zich vertaald in economische schade
Onrechtmatige daad, Art. 6:162 BW (ketenaansprakelijkheid)	- Maatschappelijk onzorgvuldig of onverantwoord ondernemen waardoor milieuschade ontstaat of rechten worden geschonden	- Onderneming heeft ook verantwoordelijkheid voor de gedraging of nalaten van business partners	- Schade aan goederen -Personenschade -Vermogensschade of economische schade -NIET: schade aan niet-toegeëigend milieu, behalve voor zover die schade zich vertaald in economische schade
Onrechtmatige daad, Art. 6:162 BW (aansprakelijkheid van moedervennootschap voor dochteronderneming)	- Had moeder de onrechtmatige gedraging of nalaten van dochter kunnen en moeten voorkomen?	- Directe aansprakelijkheid van moeder, geen doorbraak van aansprakelijkheid (opheffen beperkte aansprakelijkheid)	- Schade aan goederen -Personenschade -Vermogensschade of economische schade -NIET: schade aan niet-toegeëigend milieu, behalve voor zover die schade zich vertaald in economische schade
Gebrekkige opstallen, art. 6:174 BW	- Voldoet opstal eisen die men daaraan in de gegeven omstandigheden mag stellen, en wordt door gebrek daaraan gevaar voor personen of zaken geschapen?	- Opstal omvat gebouwen en werken, die duurzaam met de grond zijn verenigd - Bij ondergrondse werken rust de aansprakelijkheid op degene die op het moment van het bekend worden van de schade het werk in de uitoefening van zijn bedrijf gebruikt.	- Schade aan goederen -Personenschade

Gevaarlijke stoffen, (inclusief GGOs en nanomaterialen?), art. 6:175 BW	- Risicoaansprakelijkheid voor bezitter van gevaarlijke stof in uitoefening van beroep of bedrijf	- Stof moet bekend staan als gevaarlijk - Allen voor schade veroorzaakt door dat bekende gevaar - GGOs gevaarlijk?	- Schade aan goederen -Personenschade -Vermogensschade of economische schade -NIET: schade aan niet-toegeëigend milieu, behalve voor zover die schade zich vertaald in economische schade
Stortplaatsen (inclusief CO_2 opslag?), art. 6:176 BW	-Risicoaansprakelijkheid van de exploitant voor of na sluiting	-Na bekend worden schade, blijft exploitant ook na overdracht aansprakelijk -Laatste exploitant is aansprakelijk na sluiting	-Schade als gevolg van verontreiniging van lucht, water of bodem ontstaan door gestorte stoffen
Mijnbouwwerken (inclusief CO_2 opslaginrichtingen?), art. 6:177 BW	- Risicoaansprakelijkheid exploitant van mijnbouwwerk	- Laatste exploitant blijft aansprakelijk na sluiting - Uitzonderingen van toepassing	- Schade die ontstaat door (1) uitstroming van delfstoffen of (2) beweging van bodem als gevolg van de aanleg of de exploitatie van werk
Opruiming wrakken, art. 8:655-658 BW	- Risicoaansprakelijkheid scheepseigenaar	- Regeling omvat tevens publiekrechtelijke plicht financiële zekerheid te stellen en verhaalsrecht op verzekeraar (art. 8:658(1) BW).	-Kosten van lokaliseren, markeren en opruimen van wrak indien zijn schip in maritiem ongeval betrokken raakt (art 8:656(1) BW)
Hinder (inclusief door GGOs?), art. 5:37, BW	- Hinder moet onrechtmatig zijn ingevolge art. 6:162 BW - Hinder kan ontstaan door verspreiden van rumoer, trillingen, stank, rook of gassen, onthouden van licht of lucht of ontnemen van steun	- Rust op eigenaar van erf - Vergunning vrijwaart niet - Relevante factoren zijn aard en ernst van hinder en schade, nut van hinderlijke gedraging, voorzorgsmaatregelen en plaatselijke omstandigheden - Kan volgens regering van toepassing zijn op overwaaien van genetisch gemodificeerd zaad of stuifmeel	- Schade aan goederen -Personenschade -Vermogensschade of economische schade -NIET: schade aan niet-toegeëigend milieu, behalve voor zover die schade zich vertaald in economische schade
Collectieve actie, art. 3:305a BW	- Milieuorganisaties hebben vorderingsrecht tegen ondernemingen en overhead	- Toegepast in zaken tegen Shell i.v.m. olieverontreiniging in Nigeria en in klimaatzaak	- Schadevergoeding - Verbod of gebod
Contractuele overeenkomsten	- Non-conformiteit - Wanprestatie - Verborgen gebrek - Overige	- Afhankelijk van overeenkomst en relevante wetsbepalingen	- Schade aan goederen -Personenschade -Vermogensschade of economische schade -NIET: schade aan niet-toegeëigend milieu, behalve voor zover die schade zich vertaald in economische schade

Productaansprakelijkheid, Art. 6:185 BW	- Defect product: voldoet product aan verwachtingen omtrent veiligheid van publiek	- Defect kan gelegen zijn in fabricage, design, of informatie bij product - Uitzondering indien stand van de wetenschappelijke en technische kennis onmogelijk maakte bestaan van gebrek te ontdekken	- Personenschade - Schade aan zaken (beperkt)
Vergunningsverweer	- Vergunning vrijwaart niet in algemene zin tegen civiele aansprakelijkheid	- Vergunning kan wel een rol spelen in een concreet geval	n.v.t.
Vermoeden van oorzakelijk verband/omkering bewijslast bij schade door gaswinning Groningen, art. 177a, BW	- Van toepassing binnen effectgebied van gasmijnbouwwerk	- Alleen voor fysieke schade aan gebouwen en werken, die naar haar aard schade als gevolg van bodembeweging door mijnbouwwerk zou kunnen zijn opgetreden	- Fysieke schade aan gebouwen en werken - Niet personenschade en andere economische schade
Oorzakelijk verband, in het bijzonder bij onzekere risico's	-Bewijs van causaal verband dient door eiser te worden geleverd	- Proportionele causaliteit is problematisch bij onzekere risico - Speelt voorzorgsbeginsel een rol?	- Schade is ideëel of moreel - Rechterlijk verbod of gebod?

V. Ontwikkelingen in het Europees milieuaansprakelijkheidsrecht

In dit deel wordt een overzicht gegeven van de ontwikkelingen in het Europese milieuaansprakelijkheidsrecht. Dit wordt gedomineerd door de Richtlijn milieuaansprakelijkheid, die hier daarom centraal staat.

A. De Richtlijn Milieuaansprakelijkheid: uitvoeringsverslagen en eventuele gevolgen

De Europese Commissie heeft in 2010 een eerste uitvoeringsverslag van de Richtlijn Milieuaansprakelijkheid gepubliceerd. Dit verslag[578] berustte op Artikel 14, lid 2, van Richtlijn 2004/35/EG). In dit verslag werd de *doeltreffendheid van de richtlijn wat betreft het feitelijke herstel van milieuschade* beoordeeld en wordt nagegaan of, en *tegen welke prijs en onder welke voorwaarden financiële zekerheid beschikbaar is* voor de in bijlage III van de richtlijn vermelde activiteiten.

Aangezien de omzetting van de ELD werd afgerond op 1 juli 2010, liet de beschikbare informatie *nog niet toe concrete conclusies te trekken over de doeltreffendheid van de richtlijn wat het herstel van milieuschade betreft*. Bovendien concludeerde de Commissie dat de *invoering van een geharmoniseerd systeem van verplichte financiële zekerheid momenteel op dat moment nog niet gerechtvaardigd was*.

De Commissie zou de mogelijkheid van verplichte financiële zekerheid opnieuw onderzoeken.

Op 14 april 2016 publiceerde de Europese Commissie het tweede uitvoeringsverslag over Richtlijn 2004/35/EG en werden de ervaringen met de toepassing van de richtlijn tussen 2007 en 2013 toegelicht. Dit verslag moet samen worden gelezen met een werkdocument van de diensten van de Commissie.[579] Dit verslag is gebaseerd op Artikel 18, lid 2, van de ELD. Het bevat conclusies en aanbevelingen over hoe de tenuitvoerlegging in de praktijk kan worden verbeterd op basis van een Refit-evaluatie die de afgelopen twee jaar werd uitgevoerd. Bij die evaluatie werd nagegaan hoe de richtlijn werkt en of zij geschikt is voor het beoogde doel,[580] mede op basis van twee studies verricht in 2012 en drie studies uit 2013.[581]

De Commissie heeft de complexe situatie geanalyseerd die is ontstaan door de invoering van een flexibel kaderinstrument inzake milieuaansprakelijkheid op EU-niveau als aanvulling op de nationale regelgeving waarover de meeste lidstaten reeds beschikten. De Commissie stelt dat de ELD de juridische samenhang enigszins heeft vergroot in vergelijking met de situatie voor de omzetting van de ELD (waarin sommige lidstaten bijvoorbeeld geen regeling voor milieuaansprakelijkheid hadden). De huidige situatie is echter nog erg divers, zowel wat de juridische aspecten als wat de praktijk

578 Eerste uitvoeringsverslag 2010 Brussel, 12 oktober 2010, COM(2010) 581 definitief.

579 SWD (2016)121.

580 Zie COM(2013) 685; COM(2014) 368; SWD(2014) 192 final/2 en COM(2015) 215; SWD(2015)110.

581 Alle studies zijn beschikbaar op: <http://ec.europa.eu/environment/archives/liability/eld/studies.htm>.

betreft, en er zijn volgens de Commissie bijkomende stappen nodig om gelijke mededingingsvoorwaarden op Europees niveau te scheppen.[582]

De ELD is tussen april 2007 en april 2013 in ongeveer 1 245 bevestigde gevallen van milieuschade toegepast. Het aantal gevallen varieert echter sterk van lidstaat tot lidstaat. Van alle meldingen van schadegevallen is meer dan 86 % afkomstig uit twee lidstaten (Hongarije: 563 gevallen, Polen: 506) en de meerderheid van de resterende gevallen werd gemeld door zes lidstaten (Duitsland (60), Griekenland (40), Italië (17),[583] Letland, Spanje en het Verenigd Koninkrijk). Elf lidstaten hebben sinds 2007 geen gevallen van ELD-schade gemeld, waaronder ook Nederland. De Commissie stelt dat dit komt doordat deze landen milieuschadegevallen uitsluitend binnen hun nationale stelsel behandelen. De Chemie-Pack zaak is hier een goed voorbeeld van.

De belangrijkste prioriteit daarom voor de Commissie is het bevorderen van de onderlinge afstemming tussen de nationale oplossingen en praktijken binnen het door de richtlijn verschafte kader. Er zullen ook inspanningen worden geleverd om de kennisbasis over de werkelijke effecten van de ELD op het milieu en op relevante belanghebbenden te vergroten. Daartoe zal het verzamelen van gegevens over ELD-zaken in een ELD register worden voorgesteld. Afgestemde nationale oplossingen (bijvoorbeeld inzake herstelmodellen, risicoanalyses, berekeningen voor verzekeringen enz.) zouden ook nuttige resultaten kunnen opleveren, aangezien de beschikbare gegevensbanken kunnen worden gebruikt om de financiële zekerheid te vergroten (door meer gerichte producten aan te bieden), de risicobeheersingsregelingen van de ondernemingen te verbeteren en de kennis van alle beroepsbeoefenaars en belanghebbenden te verbeteren, ook bij de instanties die verantwoordelijk zijn voor schadebeperking.[584]

Wat betreft financiële zekerheid, voorziet de Europese Commissie ook nu geen verplichte financiële zekerheid. Wel wordt gesteld dat de kosten van milieuschade voor aansprakelijke exploitanten kunnen worden verlaagd door gebruik te maken van financiëlezekerheidsinstrumenten (zoals verzekeringen en alternatieve instrumenten zoals bankgaranties, obligaties of fondsen). De Commissie stelt dat de meeste markten voldoende dekking bieden voor alle ELD-risico's, maar dat de vraag beperkt is, omdat er in veel lidstaten onvoldoende zaken zijn, bepaalde ELD-begrippen niet helemaal duidelijk zijn[585] en de verzekeringsmarkten zich niet overal even snel ontwikkelen.[586] Er is wel een toename van het aantal milieuaansprakelijkheidsverzekeringen die door Europese ondernemingen zijn aangekocht (gemiddelde jaarlijkse stijging van 13,6 % sinds 2006, in het bijzonder in risicovolle sectoren).[587] Niettemin, ondanks de vorderingen op het gebied van financiële zekerheid blijft de toepassing van de richtlijn bij grootschalige ongevallen en bij insolventie van aansprakelijke marktdeelnemers voor problemen zorgen.

---

582 Zie Commissie report, COM(2016) 204 final, p. 2-3. Nadere informatie over deze analyse en de onderliggende studies is te vinden in de ELD-uitvoeringsstudie, bijlage deel A – juridische analyse van de nationale regelgeving ter omzetting, 2013, en in de juridische analysestudie, 2014.

583 Italië is echter goed voor nog eens 1000 potentiële incidenten, waarvan er vele mogelijk later ELD-zaken worden.

584 Zie Commissie report, COM(2016) 204 final, p.10-12.

585 In het bijzonder ten aanzien van de "aanmerkelijkheidsdrempel".

586 Bijvoorbeeld in de Baltische republieken en in kleinere eilandlidstaten.

587 Collins 2015.

Ook hier kunnen we weer verwijzen naar de zaak Chemie-Pack. De zaak Chemie-pack in Nederland is illustratief, echter er zijn nog zaken waar het herstel van milieuzaken niet gegarandeerd kan worden wegens faillissement van de uitvoerder. Een verplichte financiële verzekering zou daarom toch (opnieuw) overwogen kunnen worden ten einde het herstel van milieuschade in Nederland te garanderen. Bovendien is dit meer in lijn met de recente Richtlijnen die de Richtlijnen Milieuaansprakelijkheid amenderen, en die allen een verplichte financiële zekerheid voorzien (zie volgende paragraaf).

B. Amenderingen van de Richtlijn Milieuaansprakelijkheid

Sinds 2008 heeft de Europese Commissie de Richtlijn Milieuaansprakelijkheid 3 keer geamdendeerd, met name door Richtlijn 2006/21/EG betreffende het beheer van afval van winningsindustrieën, Richtlijn 2009/31/EG betreffende de geologische opslag van kooldioxide en door Richtlijn 2013/20/EG betreffende de veiligheid van offshore olie- en gasactiviteiten.

Het beheer van afval van winningsindustrieën en geologische opslag van kooldioxide zijn opgenomen in de lijst van gevaarlijke beroepsactiviteiten in bijlage III van de Richtlijn Milieuaansprakelijkheid, en bijgevolg geldt voor deze activiteiten nu ook risicoaansprakelijkheid. Bovendien breidt Richtlijn 2013/20/EG het toepassingsgebied van de Richtlijn uit tot marine waters.

Ook publiceerde de Europese Commissie op 22 januari 2014 een Mededeling en de bijhorende niet-bindende Aanbeveling 'betreffende de minimumbeginselen voor de exploratie en productie van koolwaterstoffen (zoals schaliegas) met gebruikmaking van grootvolumehydrofracturering' (hierna de Aanbeveling inzake schaliegaswinning).[588]

1. Richtlijn inzake het beheer van afval van winningsindustrieën[589]

Artikel 14 § 1 van de Richtlijn 2006/21/EG voorziet een bepaling inzake financiële zekerheid en milieuaansprakelijkheid. Er wordt gesteld dat voordat wordt begonnen met werkzaamheden waarbij afval in een afvalvoorziening wordt opgestapeld of gestort, **de bevoegde autoriteit een financiële zekerheid of een equivalent daarvan verlangt**, op basis van procedures die door de lidstaten worden omschreven, zodat: a) alle verplichtingen die voortvloeien uit de vergunning die ingevolge deze richtlijn wordt verleend, inclusief bepalingen voor na de sluiting, worden nagekomen; b) op elk moment middelen voorhanden zijn voor de rehabilitatie van het land dat door de afvalvoorziening is aangetast, zoals beschreven in het afvalbeheersplan opgesteld conform Artikel 5 en vereist volgens de vergunning van Artikel 7.

---

588 'Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende de exploratie en de productie van koolwaterstoffen (zoals schaliegas) met gebruikmaking van grootvolumehydrofracturering' van 22 januari 2014, COM(2014) 23 final en 'Aanbeveling van de Commissie betreffende de minimumbeginselen voor de exploratie en productie van koolwaterstoffen (zoals schaliegas) met gebruikmaking van grootvolumehydrofracturering' van 22 januari 2014 (2014/70/EU), OJ L 39/72, 8 februari 2014, te vinden op <ec.europa.eu/-environment/integration/energy/unconventional_en.htm>.

589 Richtlijn 2006/21/EG van 15 maart 2006 betreffende het beheer van afval van winningsindustrieën, Pb L 102/15 van 11 april 2006.

2. De CCS Richtlijn[590]

In het kader van het Europese klimaat- en energiepakket werd een juridisch kader voor de geologische opslag van kooldioxide vastgelegd in de vorm van een richtlijn 2009/31/EG, die een strikt kader oplegt voor de milieuveiligheid en verantwoordelijkheid van de exploitanten van sites.[591]

Richtlijn 2009/31 betreffende de geologische opslag van kooldioxide verwijst uitdrukkelijk naar de toepassing van de Richtlijn Milieuaansprakelijkheid. Overweging 30 voorafgaand aan de Richtlijn stelt duidelijk dat de Richtlijn Milieuaansprakelijkheid moet worden toegepast bij de exploitatie van opslaglocaties overeenkomstig deze Richtlijn. Artikel 17 van Richtlijn 2009/31 dat over de verplichtingen handelt bij afsluiting en in de periode na afsluiting bepaalt in lid 2 uitdrukkelijk dat nadat een opslaglocatie is afgesloten de exploitant ook verantwoordelijk blijft tot het uitvoeren van preventieve- en herstelmaatregelen overeenkomstig de Richtlijn Milieuaansprakelijkheid totdat de verantwoordelijkheid voor de opslaglocatie is overgedragen aan de bevoegde autoriteit. Inderdaad, Richtlijn 2009/31 bepaalt in Artikel 18 dat wanneer een opslaglocatie is afgesloten met in acht name van alle wettelijke verplichtingen de verantwoordelijkheid tot het uitvoeren van preventieve en herstelmaatregelen overeenkomstig de Richtlijn Milieuaansprakelijkheid wordt overgedragen aan de bevoegde autoriteit. Deze overdracht van verantwoordelijkheid nadat is aangetoond dat het opgeslagen CO_2 volledig en permanent ingesloten blijft, is uiteraard omstreden.[592] Echter, in de literatuur wordt er terecht op gewezen dat een aansprakelijkheid voor schade die bijvoorbeeld over 80 jaar zou kunnen optreden nauwelijks enige zin zou hebben aangezien dit ook geen *ex ante* effecten tot preventie zou kunnen genereren.[593] De voordelen van CCS (wat betreft de reductie van de emissie van broeikasgassen) lijkt dus een beperking van de lange termijn aansprakelijkheid te verantwoorden, zo is althans in Richtlijn 2009/31 voorzien. Interessant is ook nog dat Artikel 19 van Richtlijn 2009/31 de lidstaten ertoe verplicht ervoor te zorgen dat de potentiële exploitant in het kader van een vergunningsaanvraag aantoont dat er afdoende voorzieningen kunnen worden aangelegd via een financiële zekerheid of een gelijkwaardige voorziening teneinde te waarborgen dat aan alle verplichtingen die uit de Richtlijn voortvloeien kan worden voldaan.

Concluderend kan gesteld worden dat in Richtlijn 2009/31 een plicht tot financiële zekerheid is opgenomen. Desbetreffend gaat Richtlijn 2009/31 dus verder dan de Richtlijn Milieuaansprakelijkheid, waarin die plicht niet is vervat.

---

590 Richtlijn 2009/31/EG van 23 april 2009 betreffende de geologische opslag van kooldioxide, Pb L 140/114 van 5 juni 2009.

591 Richtlijn 2009/31/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 betreffende de geologische opslag van kooldioxide en tot wijziging van Richtlijn 85/337/EEG van de Raad, de Richtlijnen 2000/60/EG, 2001/80/EG, 2004/35/EG, 2006/12/EG en 2008/1/EG en Verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad, OJ L 140/114 van 5 juni 2009, overweging 4. Zie ook <http://www.europa-nu.nl/id/vhesf063wxu9/europese_aanpak_klimaat verandering>.

592 Zie daarover onder meer Faure 2016b, p. 285-297 en De Smedt & Faure 2016, p. 11-19.

593 Adelman & Duncan 2011, p. 22.

3. Richtlijn offshore veiligheid[594]

De ongevallen met betrekking tot offshore olie- en gasactiviteiten, met name het ongeval in de Golf van Mexico in 2010, hebben het publiek bewust gemaakt van de risico's die verbonden zijn aan offshore olie- en gasactiviteiten en hebben aanleiding gegeven tot een aantal beleidsherzieningen met het oog op de veiligheid van dergelijke activiteiten. De Commissie lanceerde een herziening van offshore olie- en gasactiviteiten.

Richtlijn 2013/30/EU voorziet dat de lidstaten erop toe zien dat de vergunningverlenende autoriteit alleen een vergunning verleent indien zij van oordeel is dat de aanvrager het bewijs heeft geleverd dat er voldoende voorzorgsmaatregelen zijn of zullen zijn op basis van door de lidstaten te treffen regelingen om alle eventueel uit de offshore olie- en gasactiviteiten van de aanvrager voortvloeiende aansprakelijkheden te dragen. De voorzorgsmaatregelen moeten van kracht en effectief zijn vanaf het begin van de offshore olie- en gasactiviteiten. De lidstaten eisen dat aanvragers op een passende manier het bewijs van technische bekwaamheid en financiële draagkracht verstrekken, alsmede alle andere relevante informatie over het gebied waar de vergunning betrekking op heeft en het specifieke stadium van de offshore olie- en gasactiviteiten.[595]

De lidstaten beoordelen de geschiktheid van de voorzorgsmaatregelen om te bepalen of de aanvrager over toereikende financiële middelen beschikt voor het onmiddellijk treffen en het ononderbroken voortzetten van alle maatregelen die nodig zijn voor een doeltreffende reactie in noodsituaties en het daaropvolgend herstel. De lidstaten faciliteren de gebruikmaking van duurzame financiële instrumenten en andere regelingen om aanvragers van vergunningen te helpen bij het aantonen van hun financiële draagkracht.

De richtlijn offshore-veiligheid zorgt voor harmonisatie op twee belangrijke punten.

- Ten eerste wordt de aansprakelijkheid in alle gevallen bij de vergunninghouder gelegd (d.w.z. de houder of gezamenlijke houders van een vergunning voor de prospectie, exploratie en/of productie van olie of gas als omschreven in Richtlijn 94/22/EG). Het is belangrijk dat de richtlijn offshoreveiligheid dit beginsel vaststelt, aangezien dit volledige juridische duidelijkheid verschaft en ertoe moet leiden dat vergunninghouders de hoofdverantwoordelijkheid op zich nemen voor het beheersen van de risico's die zij door hun activiteiten creëren.

- Ten tweede, wat betreft milieuschade als gevolg van offshoreongevallen: bepalingen die door de richtlijn offshoreveiligheid worden geïntroduceerd omvatten offshoreoperaties die onder de richtlijn milieuaansprakelijkheid vallen. **Dit betekent dat voor milieuschade nu altijd risicoaansprakelijkheid geldt – d.w.z. dat elke vergunninghouder voortaan aansprakelijk is voor dergelijke schade zonder dat nalatigheid moet worden bewezen, mits er een**

---

[594] Richtlijn 2013/30/EU van 12 juni 2013 betreffende de veiligheid van offshore olie- en gasactiviteiten, Pb L 178/76 van 28 juni 2013.

[595] Artikel 4 §3.

oorzakelijk verband is aangetoond. Bovendien moet er bewijs zijn van financiële draagkracht voordat de exploitatie kan worden gestart.

C. Aanbeveling schaliegaswinning[596]

De Aanbeveling inzake schaliegaswinning heeft tot doel de bestaande EU-regelgeving aan te vullen, en bevat aanbevelingen in verband met strategische milieubeoordeling en planning, beoordeling van het ondergrondse risico, boorputintegriteit, geïntegreerde en samenhangende eisen inzake het onderzoek van de uitgangssituatie en het toezicht op de werkzaamheden, het vastleggen van methaanemissies en de openbaarmaking van de samenstelling van de in elke boorput gebruikte fractureringsvloeistof. **De aanbeveling kent ook bepalingen inzake aansprakelijkheid voor milieuschade en financiële garanties.[597]** De lidstaten wordt verzocht (maar zij zijn daartoe niet verplicht) de in de aanbeveling neergelegde beginselen toe te passen binnen 6 maanden na de bekendmaking van de aanbeveling en de Commissie in kennis te stellen van de maatregelen die overeenkomstig de aanbeveling zijn genomen.[598] De aanbeveling schrijft tenslotte voor dat de Commissie 18 maanden na de bekendmaking van de aanbeveling (juli 2015) de doeltreffendheid ervan zal evalueren en indien nodig wijzigingen zal voorstellen.[599]

In Artikel 12.1 verwijst de Aanbeveling inzake schaliegaswinning expliciet naar de toepassing van de Richtlijn Milieuaansprakelijkheid.[600] Artikel 12.2 van de Aanbeveling inzake schaliegaswinning stelt wel dat de lidstaten ervoor zouden moeten zorgen dat de exploitant vóór de aanvang van activiteiten een financiële of gelijkwaardige garantie stelt tot dekking van de bepalingen van de vergunning en de potentiële aansprakelijkheid voor milieuschade.[601] Dit is opmerkelijk, omdat de Richtlijn Milieuaansprakelijkheid zelf geen financiële garantie verplicht. Hoewel de Aanbeveling niet bindend is, gaat ook deze dus een stap verder.

Er wordt echter niet gespecifieerd hoe dit moet gebeuren, maar mogelijkheden zijn een garantie die door de energiebedrijven zelf wordt geboden, of dekking door verzekering. Hierbij kunnen we de analogie maken met een Leidraad van de Europese Commissie wat betreft de implementatie van Richtlijn 2009/31/EC inzake de opslag van koolstofdioxide (CCS). Dit Guidance Document 4 verwijst naar de vele mogelijk vormen van financiële garanties voor risico's die samenhangen met CCS, zoals fondsen,

---

596 Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende de exploratie en de productie van koolwaterstoffen (zoals schaliegas) met gebruikmaking van grootvolume-hydrofracturering van 22 januari 2014, COM(2014) 023.

597 Zie voor een vergelijking met de regeling ter zake van CCS, De Smedt & Faure 2016, p. 11-19.

598 Mededeling van de Commissie, (COM(2014) 23 final/2, 17 maart 2014), p. 9-11.

599 <http://ec.europa.eu/environment/integration/energy/unconventional_en.htm>. Zie ook voetnoot 6.

600 Richtlijn 2004/35/EG van 21 april 2004 betreffende milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade (Pb L 143 van 30 april 2004), hierna te noemen Richtlijn Milieuaansprakelijkheid).

601 Aanbeveling, OJ L 39, 8 februari 2014, Artikel 12(2).

bankgaranties of risicospreidingsovereenkomsten. Deze mogelijke vormen van financiële garanties kunnen ook voor schaliegaswinning relevant zijn, omdat de informatie die nodig is om het risico van fracking verzekerbaar te maken ook niet volledig gekend is.

De verzekeringssector is inderdaad nog volop bezig om de verschillende dekkingsproblemen te analyseren die kunnen ontstaan bij het verzekeren van activiteiten met betrekking tot schaliegaswinning. De vraag bij fracking is op dit ogenblik of verzekeringsdekking überhaupt kan worden geboden.[602] Op dit moment staat de verzekeringssector nog huiverachtig tegenover het verzekeren van risico's met betrekking tot fracking, omwille van de onzekerheden met betrekking tot het bepalen van het risico. Gelijkaardige vragen rijzen overigens ook bij CCS omdat ook daar nog grote onzekerheden bestaan, ook inzake de precieze omvang van het risico.[603] Tot nu toe lijkt de bereidheid van verzekeraars om CCS te dekken beperkt, maar dat betekent uiteraard niet dat het risico per definitie onverzekerbaar zou zijn.[604]

De huidige financiële draagkracht of verzekering van de energiebedrijven kan mogelijk onvoldoende zijn, in geval van een ernstig ongeval tijdens de winning van schaliegas. Energiebedrijven werken gewoonlijk met kleine site-afhankelijke ondernemingen die ontbonden worden nadat de activiteiten voltooid zijn. Met honderden van deze kleine bedrijven die meestal een beperkte verzekering hebben voor milieuschade, is de kans reëel dat deze bedrijven niet over de nodige financiële draagkracht beschikken in geval van een ernstig ongeval. De herstelkosten zouden dan ten laste van de overheid komen.[605] Een oplossing voor dit probleem zou kunnen bestaan in een verplichting voor bedrijven om een minimum kapitaal te hebben.[606] Een ander alternatief zou een verbod kunnen zijn op het misbruik van de beperkte aansprakelijkheid van een onderneming door ondernemingen op te splitsen in kleinere entiteiten. Dit kan bijvoorbeeld door het moederbedrijf aansprakelijk te stellen voor schade veroorzaakt door dochterondernemingen.[607]

Een (verplichte) verzekering voor de schade zou ook belangrijke voordelen hebben, omdat de verzekeraar *de facto* optreedt als regelgever en in belangrijke mate kan bijdragen tot de veiligheid van fracking activiteiten door extra veiligheidsvoorschriften op te stellen als voorwaarde voor het verkrijgen van een verzekering.[608] Verzekeraars kunnen ook waardevol advies geven over het verzekeren van gelijkaardige risico's in andere delen van de wereld.[609]

Zoals reeds aangegeven, heeft de Europese wetgever deze ideeën ook gevolgd door in Artikel 19 van Richtlijn 2009/31 inzake CCS een ruime, maar open, verplichting tot het

---

602 Jones 2014, <http://www.carriermanagement.com/features/2014/06/22/124861.htm>.

603 Zie onder meer Adelman & Duncan 2011, p. 63-64.

604 Zie Havercroft & Macrory 2014, p. 36 (global CCS instituite.com).

605 Kamarshi, Kurtz & Soulsby 2012, at <http://www.milliman.com/insight/insurance/Fracking-Considerations-for-risk-management-and-financing>.

606 Zie Shavell 2005, p. 63-77.

607 Voor details zie Dari-Mattiacci & Parisi 2003, p. 453-475.

608 Faure 2006a, p. 149-168 en Ben-Shahar & Logue 2012, p. 197-248.

609 Kamarshi, Kurtz & Soulsby 2012, via <http://www.milliman.com/insight/insurance/Fracking-Considerations-for-risk-management-and-financing>.

stellen van financiële zekerheid op te nemen. In een zogenaamd Guidance Document IV aangaande de implementatie van Richtlijn 2009/31, heeft de Commissie verder duidelijk gemaakt welke mogelijke financieringsmechanismen aan deze verplichting tot het stellen van financiële zekerheid zouden voldoen. Verzekering wordt daarbij genoemd, maar ook vele andere financieringsvormen.

De invloed van schaliegaswinning of de toepassing van CCS op de volksgezondheid (via water- of luchtvervuiling) op lange termijn en of dit zal leiden tot een golf van schadeclaims in de toekomst is voor verzekeraars de grootste onzekerheid. De verwachte toename van fracken in de volgende decennia, gecombineerd met het feit dat veroorzaakte schade zich pas enige tijd na het fracken kan manifesteren is een belangrijke beperking voor het verzekeren van activiteiten voor schaliegaswinning.[610] Verzekeraars zullen niet bereid zijn om schade te dekken die zich in de verre toekomst kan manifesteren en waarvan de kosten voor sanering onzeker zijn. Verzekeraars zullen hun dekking en aansprakelijkheid beperkt willen houden in de tijd.[611] Zoals reeds vermeld, rijzen gelijkaardige onzekerheden ook in het geval van CCS. De Aanbeveling is in ieder geval meer in lijn met onze eerdere economische analyses, waarin werd gesteld dat risicoaansprakelijkheid gecombineerd moet worden met een systeem van verplichte financiële zekerheden.

Naast de Richtlijn Milieuaansprakelijkheid zou de exploitant van een schaliegasinstallatie aansprakelijk kunnen worden gesteld voor milieuschade onder de Richtlijn Mijnbouwafvalstoffen omdat de operator verantwoordelijk blijft voor onderhoud en monitoring na sluiting van de installatie, zolang dat vereist wordt door de bevoegde autoriteiten. Bovendien, indien een ongeval zich voordoet in een installatie, gekenmerkt als Seveso installatie, dan zal ook de Seveso II Richtlijn van toepassing zijn.

D. Conclusies

Concluderend kan gesteld worden dat de bovenvermelde Richtlijnen het toepassingsgebied van de Richtlijn Milieuaansprakelijkheid uitbreiden, en bovendien een verplichte financiële garantie stellen. Dit is opvallend, temeer daar de invoering van verplichte financiële zekerheden ten tijde van de invoering van de Richtlijn milieuaansprakelijkheid omstreden was en derhalve ook niet in de Richtlijn aan te treffen was. Klaarblijkelijk zijn sedert 2004 de tijden veranderd aangezien nu in alle nieuwe richtlijnen en aanbevelingen wel degelijk sprake is van een plicht die op de lidstaten wordt gelegd om van exploitanten te vereisen dat zij solvabiliteitsgaranties bieden. Dit lijkt een belangrijke ontwikkeling te zijn naar de uitbreiding van solvabiliteitsgaranties. Anderzijds wordt in de Europese instrumenten steeds voldoende flexibiliteit aan de lidstaten geboden en aan de overheden die dergelijke solvabiliteitsgaranties zouden eisen. De omvang van de garantie wordt doorgaans niet in de richtlijnen zelf vastgelegd, maar kan dus, op basis van een inschatting van het risico door het bevoegd gezag ten aanzien van elke specifieke installatie separaat worden bepaald. Ook de vorm van de financiële zekerheid blijft niet beperkt tot de aansprakelijkheidsverzekering. Maar ook andere instrumenten (zoals zelfverzekering

610 *Ibidem*.

611 Zie Abraham 1988, p. 942-988.

door grote operatoren of risicospreidingsovereenkomsten) kunnen aanvaardbaar worden geacht. Voorwaarde is wel steeds dat het bevoegd gezag verifieert of de aangeboden solvabiliteitsgaranties voldoende zekerheid zullen bieden dat in geval van een incident de veroorzaakte milieuschade ook daadwerkelijk kan worden vergoed.

VI. Analyse van Eventuele Leemten in Milieuaansprakelijkheid

Het begrip 'leemte' wordt in dit rapport niet normatief bedoeld, doch veeleer descriptief. Met een leemte wordt derhalve de situatie bedoeld waarbij er geen aansprakelijkheid bestaat voor een bepaalde milieu-impact. Dat wil derhalve niet zeggen dat iedere (of enige) leemte zou moeten worden opgevuld. Een zekere mate van milieubelasting is aan vele activiteiten verbonden en kan maatschappelijk aanvaardbaar worden geacht zonder dat daar aansprakelijkheid aan is verbonden. Risico's op milieuschade die niet aanvaardbaar wordt geacht, is een andere zaak. Dan kan aansprakelijkheid een rol spelen bij preventie door financiële prikkels te generen.[612] Waar aansprakelijkheid geen effect heeft op preventie van milieuschade (d.w.z. waar het gaat om schade die, gegeven dat activiteiten ondernomen behoren te worden, onvermijdbaar is), is aansprakelijkheid alleen een manier om risico's te spreiden en middelen voor herstel te mobiliseren; als zodanig is aansprakelijkheid een van een aantal alternatieve mogelijkheden om dit te bewerkstelligen.[613] Om die reden kan uitdijende aansprakelijkheid naast gunstige gevolgen voor de preventie en het herstel van milieuschade, ook nadelige effecten hebben, zoals vermindering van prikkels tot ondernemen en vermeerdering van de administratieve kosten. Het opvullen van leemten in milieuaansprakelijkheid houdt veelal niet onaanzienlijke beslissingen in over de distributie van de 'lusten en lasten' in de samenleving en zijn daarom inherent politiek. De rol van het recht is daarbij voornamelijk gelegen in het stellen van randvoorwaarden voor de uitoefening van de politieke macht, het analyseren van alternatieven en het aanduiden van een algemene richting voor verdere ontwikkeling.

Ook dient bedacht te worden dat de onderwerpen die hieronder worden besproken, zich niet beperken tot het milieurecht. De problemen die spelen op het vlak van bewijs en causaal verband komen ook op andere beleidsgebieden terug (bijvoorbeeld bij fysieke veiligheid en terrorismebestrijding[614]). Problemen van beperkte aansprakelijkheid, insolventie en financiële zekerheid zijn al evenmin beperkt tot het milieu; denk bijvoorbeeld aan de veiligheid van het internet en de mogelijke gevolgen van een '*data breach*'. Ketenaansprakelijkheid en andere rechtsfiguren die toelaten een persoon aansprakelijk te houden voor de schade veroorzaakt door een andere persoon, is momenteel actueel in het kader van de schending van mensenrechten in het buitenland. Onzekere, nieuwe risico's doen zich voor buiten het terrein van het milieu; zo roept de toepassing van nanotechnologie in consumentenproducten als cosmetica vragen op over de mogelijke effecten op het menselijk lichaam. Dat betekent dat de aanpak van die problemen zich niet kan beperken tot een uitsluitend milieurechtelijke benadering.

De keuze van de onderwerpen die hieronder besproken worden, reflecteert een selectie die is gemaakt op basis van de actuele ontwikkelingen en hetgeen reeds in het rapport van 2009 besproken werd. Daarbij hebben we onnodige herhalingen trachten te voorkomen en de problemen in een brede context geplaatst, waardoor de relaties met andere beleidsterreinen beter zichtbaar worden. Wij pretenderen echter geenszins

612 Zie Faure 2003, p. 236-240.

613 Bergkamp 2003b, p. 335-344.

614 Zie daarover Bergkamp *et al*. 2015.

exhaustief te zijn. De zaken die wij aan de orde stellen behelzen naar onze mening aanzienlijke, milieubeleid-overschrijdende problemen.

Naast de hieronder behandelde onderwerpen spelen andere problemen, veelal op detailpunten, die hier niet aan de orde konden komen. Voor sommige van die problemen ligt het in de rede dat de Europese Unie het voortouw neemt. Neem bijvoorbeeld de Europese milieuaansprakelijkheidsrichtlijn, die Nederland heeft geïmplementeerd zonder daarbij tot zogeheten 'gold-plating' over te gaan. In de praktijk blijkt de richtlijn niet vaak te worden toegepast, noch in Nederland, noch in andere lidstaten.[615] Dat is een waarschijnlijk gevolg van, onder meer, het feit dat bodemverontreiniging afzonderlijk wordt behandeld en dat de milieuaansprakelijkheidswetgeving, conform de richtlijn, relatief hoge drempels hanteert. Zo moet er sprake zijn van 'aanzienlijke' milieuschade. Zoals besproken in deel V, heeft de Europese Commissie een analyse en evaluatie verricht van de implementatie en effectiviteit van de richtlijn; zoals opgemerkt, heeft die evaluatie niet geleid tot voorstellen voor wijziging van de richtlijn.

Hieronder zullen eerst enkele tendensen en ontwikkelingen inzake de publiekrechtelijke milieubescherming worden weergegeven (A); daarna wordt ingegaan op de omvang van de privaatrechtelijke aansprakelijkheid (B) om ten slotte enkele specifieke problemen te bespreken (C).

A. Omvang publiekrechtelijke bescherming milieu en beperking milieuschade

Dat het Nederlandse milieubeleid en -recht sterk in beweging zijn, behoeft geen betoog. Dit is deels een gevolg van het feit dat de hedendaagse milieuproblemen niet dezelfde zijn als die van enkele decennia geleden. De problematiek van afvalwater is niet te vergelijken met die van klimaatverandering of de kringloop-economie bijvoorbeeld. De Nederlandse regering is zich uiteraard bewust van de veranderende aard van de problematiek op milieugebied. Nu de grote initiële wetgevingsoperaties op milieugebied zijn afgerond, is de aandacht verplaatst naar het bewerkstelligen van een betere afstemming tussen de verschillende wetten, en het eenvoudiger en effectiever maken van bestaande wetten. Daarnaast is ook het arsenaal aan beleidsinstrumenten verder verbreed waardoor het recht niet op alle terreinen het voortouw neemt. Dat vertaalt zich ook in een beleid dat in ogenschouw neemt wat en hoe andere partijen (industrie, NGOs, etc.) aan de oplossing kunnen bijdragen.[616] Internationale samenwerking krijgt vaker prioriteit in beleidsvorming. De relaties 'milieu-gezondheid' en 'milieu-duurzaamheid' staan tegenwoordig met regelmaat op de voorgrond.

Op basis van de ontwikkelingen in het publiekrechtelijke milieurecht kunnen in de eerste plaats enkele inhoudelijke tendensen worden ontwaard (1) evenals enkele ontwikkelingen die kenmerkend zijn voor de dekking en de effectiviteit van het milieurechtelijk systeem (2).

1. Tendensen

In de literatuur is gewezen op de volgende tendensen in het omgevingsrecht:

---

615 Zie over de implementatie verder bij De Smedt & Faure 2010, p. 783-808.

616 De brief over de modernisering van het milieubeleid refereert aan 'nieuwe coalities.'

(1) *integratie* zowel van vergunningsstelsels als van algemene regels om tot een *samenhangend geheel* te komen;
(2) het creëren van meer *flexibiliteit* en *afwegingsruimte* zodat groei en ontwikkeling beter kunnen worden gestuurd in relatie tot bescherming;
(3) de *programmatische* aanpak, zoals in geval van de stikstofproblematiek;
(4) vervanging van vergunningen door *algemene regels*, zoals neergelegd in het Activiteitenbesluit; en
(5) rechtspraak gericht op *belangenbescherming* en *finaliteit*,[617] waarbij het vooral gaat om finale beslechting van geschillen en het *relativiteitsvereiste* dat van de Crisis- en herstelwet is verhuisd naar de Awb.[618]

Daarnaast kunnen nog genoemd worden:
(6) de verdere verspreiding van het concept van zorgplicht in het omgevingsrecht, waarvan het nut niet door iedereen wordt onderschreven[619] en
(7) tenminste in het bodemrecht, maar mogelijk ook breder, de trend van saneren naar *beheren* en van geval naar *gebied,* met oog voor de functie.

Deze tendensen zullen zich naar verwachting nog wel even doorzetten, maar de operaties die in het kader van de nieuwe Omgevingswet vereist zijn zullen de boventoon gaan voeren. Zo is momenteel een modernisering van de Wet bodembescherming lopende, die erop gericht is deze wet geschikt te maken voor inbouw in de Omgevingswet.[620] In het nieuwe wettelijk stelsel zal bodembeheer, niet bodemsanering, centraal staan. De zorg voor bodemkwaliteit (in brede zin, niet alleen chemisch) zal een integraal onderdeel vormen van ruimtelijke ordening en ontwikkelingen in de omgeving. Tevens wordt het nieuwe instrumentarium geschikt gemaakt voor inbouw in de Omgevingswet.

2. Algemene ontwikkelingen

In de periode 2010-2015 zijn in de bredere context van het milieubeleid bepaalde algemene ontwikkelingen te ontwaren. Er zijn, met enige verbeelding, drie brede ontwikkelingen waar te nemen, die, naast de bovengenoemde trends, mede de rol van het publiek recht bepalen. Deze ontwikkelingen duwen het milieurecht niet noodzakelijkerwijs steeds in dezelfde richting. Deze ontwikkelingen zijn naar onze mening bepalend voor de dekking en effectiviteit van het milieurechtelijk systeem.

- Ten eerste is het systeem van het publieke milieurecht verder uitgebouwd en vervolledigd. Op gebieden die nog niet gereguleerd waren, zijn nieuwe regels

617 Voor een recent overzicht van de milieurechtelijke jurisprudentie, waarin geen "schokkende koerswijzigingen" worden gesignaleerd, zie Van 't Lam 2015, p. 386-399.

618 Groothuijse, Korsse & Schueler 2014, p. 2514-2524.

619 Van der Veen 2014, p. 103-109.

620 Wijziging Wet bodembescherming - fundamentele herziening, <https://wetgevingskalender.-overheid.nl/Regeling/WGK002008>.

geïntroduceerd en bestaande regels zijn gewijzigd om het systeem te verbeteren. Omdat er reeds voor deze periode een uitgebreid systeem van milieubescherming bestond[621] zijn de wijzigingen, in het licht van het totale systeem, misschien gering te noemen. Gering wil echter niet zeggen onbelangrijk en op enkele punten zijn duidelijke leemten ingevuld. Zo heeft de REACH-Verordening de regulering van chemische stoffen drastisch uitgebreid en een systeem van risicobeheer gecreëerd dat zich uitstrekt over de gehele keten (van chemisch fabrikant tot industrieel gebruiker tot consument) en de gehele levensloop van een stof (van productie tot gebruik tot verwijdering). Dat neemt niet weg dat tegelijkertijd werk is gemaakt van het terugdringen van de administratieve belasting die het milieurecht oplegt. Zo is met het Activiteitbesluit de weg ingeslagen van minder vergunningen en meer direct toepasselijke regels voor categorieën van activiteiten. Hetzelfde geldt voor de andere gebieden van het milieurecht, zoals de bodemwetgeving.

- Ten tweede is begonnen met nieuwe, grote wetgevingsoperaties die erop gericht zijn niet om het milieurecht verder uit te bouwen, maar om de interne samenhang en coördinatie tussen de verschillende onderdelen te vergroten. De nieuwe Omgevingswet is van deze trend een representant. Deze trend kan bredere gevolgen hebben voor de effectiviteit van het milieurecht. Dat kan betekenen dat indirect de effectiviteit van het milieurecht toeneemt doordat het overzichtelijker en makkelijker te hanteren wordt voor bedrijven en de overheid. De beschikbare resources kunnen dan gericht worden op bescherming van het milieu in plaats van het managen van complexe regelsystemen. Dat zou ook een gunstige invloed kunnen hebben op het voorkomen van milieuschade en de mate waarin milieuaansprakelijkheid dient te worden ingeroepen.

- Ten derde is de rol van het milieurecht veranderd. Bij de aanpak van de nieuwe problemen zoals klimaatverandering, de kringloop-economie, duurzaamheidsvraagstukken en maatschappelijk verantwoord ondernemen wordt naast juridische instrumenten een belangrijke plaats ingeruimd voor andere beleidsinstrumenten en benaderingen, zoals subsidies, belastingen, coalities, private borging, etc. Terwijl het recht op bepaalde gebieden een rol op de achtergrond speelt, blijft recht evenwel een belangrijke steunpilaar op andere terreinen. Zelfs daar waar het recht in eerste instantie op de achtergrond blijft, kan het plots een rol van betekenis gaan spelen, zoals we in het Haagse klimaatvonnis hebben gezien.

Zoals uitgebreid in deel IV werd besproken hebben de publiekrechtelijke ontwikkelingen ook een belangrijke invloed op het milieuaansprakelijkheidsrecht. Vandaar dat in deze rapportage niet alleen naar het milieuaansprakelijkheidsrecht in privaatrechtelijke zin werd gekeken, omdat de omvang daarvan mede bepaald wordt door de draagwijdte van de publiekrechtelijke regelingen.

---

621 De uitbouw van het milieurecht is begonnen in de jaren 1980. De Europese Unie heeft in latere fase het voortouw genomen. Inmiddels zijn alle milieucompartimenten aan uitgebreide regelsystemen onderworpen.

B. Omvang privaatrechtelijke aansprakelijkheid

Wanneer nu specifiek de aandacht wordt gericht op de privaatrechtelijke aansprakelijkheid valt in de eerste plaats op dat de specifieke milieuaansprakelijkheidswetgeving gebaseerd op de Europese richtlijn, een relatief geringe rol speelt bij de aanpak van milieuschade. Dat lijkt niet het gevolg van onbekendheid met de wetgeving; de Nederlandse overheid heeft aan die wet ruimschoots aandacht gegeven, een 'helpdesk' ingericht, een handreiking en toelichting uitgevaardigd en vaak gestelde vragen en antwoorden opgesteld.[622] Meer voor de hand liggende verklaringen zijn dat de meeste gevallen van milieuschade bodemverontreiniging inhouden die worden afgedaan onder de bodembeschermingswetgeving, dat er (gelukkig) weinig andere aanzienlijke milieuschade-gevallen optreden en dat de voorwaarden die de wetgeving stelt voor toepasbaarheid hoge drempels opwerpen (daarbij zij opgemerkt dat de richtlijn ook bedoeld was voor significante gevallen van milieuschade).

Voorts blijkt uit het in IV gepresenteerde overzicht, alsmede uit de analyse uiteengezet in het rapport van 2009 dat Nederland een redelijk robuust systeem van privaatrechtelijke milieuaansprakelijkheid kent. De open norm van de schuldaansprakelijkheid, die door de rechters in tal van milieu-gerelateerde situaties kan worden toegepast, is een belangrijk eerste lijn voorziening in het aansprakelijkheidsrecht en tevens een vangnet voor situaties die niet onder een andere regeling vallen. Daarnaast zijn er specifieke regelingen op enkele gebieden die voor de milieuaansprakelijkheid van belang zijn.

In de periode 2010-2015 is het systeem van privaatrechtelijke milieuaansprakelijkheid verder versterkt. Aan die versterking hebben drie grote ontwikkelingen bijdragen, die hierna kort worden genoemd. Niet vergeten moet echter worden dat het aansprakelijkheidsrecht nooit stil staat. In een continue stroom van uitspraken lossen rechters de uitstaande vragen op en beantwoorden zij de nieuwe vragen die zich in de praktijk voordoen. Het ligt in de aard van rechtspraak dat veel van die uitspraken zich met de details van specifieke wetten en regels bezighouden en geen grote wijzigingen inluiden. Dat neemt niet weg dat rechterlijke uitspraken op die manier een groot maatschappelijk belang dienen. Voor rechthebbenden, bedrijven, overheden, andere organisaties en burgers, kunnen rechterlijke uitspraken van vitaal belang zijn. Daarnaast geven deze uitspraken door hun precedentwerking richting aan de rechtspraktijk en de toepassing van regels in toekomstige gevallen. De reden dat deze jurisprudentie hier geen aandacht krijgt is dus niet gelegen in het ontbreken van belang. Wel werd de aandacht gericht op een tweetal rechterlijke uitspraken die mogelijk een fundamentele wijziging van het aansprakelijkheidsrecht inluiden.

De drie grote ontwikkelingen op het terrein van het civiele aansprakelijkheidsrecht zijn de volgende:

- Ten eerste zijn er enkele nieuwe wettelijke regelingen aangenomen of in aantocht die op deelgebieden nieuwe aansprakelijkheden creëren of met nieuwe regels of

[622] Vragen en antwoorden milieuaansprakelijkheid wet milieubeheer, <http://www.infomil.nl/-onderwerpen/integrale/wet-milieubeheer/artikel/vragen-antwoorden/>.

benaderingen bestaande aansprakelijkheidsregelingen in belangrijke mate beïnvloeden. Er is een risicoaansprakelijkheidsregime aangenomen voor de opruiming van wrakken en er komt naar verwachting ook zo'n regime ter zake van CO_2 opslaginrichtingen. Interessant zijn de nieuwe regels ter zake van het wettelijk bewijsvermoeden (anders gezegd, de omkering van de bewijslast) in het kader van mijnbouw, althans het Groninger gasveld, die het voor slachtoffers gemakkelijker zal maken om schadevergoeding te bekomen.

- Ten tweede hebben rechterlijke uitspraken de mogelijkheden uitgebreid om bedrijven aansprakelijk te houden voor milieuschade, ook schade die buiten de Nederlandse landsgrenzen optreedt en diffuse schade, zoals die door klimaatverandering. Daarbij kan verwezen worden naar de rechterlijke uitspraken in de zaken tegen Shell ter zake van olieverontreiniging in Nigeria en de klimaatzaak (zie deel IV, hiervoor), die ook ondernemingen belangrijke implicaties kan hebben. Deze ontwikkelingen zijn evenwel nog niet uit gekristalliseerd. Hoger beroep in de klimaatzaak is ingesteld.

- Ten derde en gerelateerd aan de hierboven geschetste ontwikkeling, begint de leer van maatschappelijk verantwoord ondernemen de reikwijdte van het aansprakelijkheidsrecht uit te strekken tot gebieden die voorheen niet bestreken werden. Dit is zichtbaar in de zaken tegen Shell in verband met olieverontreiniging in Nigeria: hoewel de rechtspersoon die aansprakelijk is gesteld niet de schade heeft veroorzaakt, kan aansprakelijkheid mogelijk geconstrueerd worden op basis van de plicht die een moederbedrijf heeft om haar dochterondernemingen bij te staan in het waken tegen milieuschade, zelfs indien die door sabotage door derden wordt veroorzaakt.

In dit deel komen aspecten van deze ontwikkelingen aan de orde. Hoewel de omvang van het milieuaansprakelijkheidsrecht verder is toegenomen en nog zal toenemen, zijn er ook niet onaanzienlijke barrières en problemen die het in bepaalde gevallen moeilijk maken tot een effectief verhaal te komen. Daarbij moet met name worden gedacht aan bewijsrechtelijke problemen, met name ten aanzien van oorzakelijk verband, beperkte aansprakelijkheid en insolventie (met als tegenhanger financiële zekerheid), aansprakelijkheid voor de daden van anderen en ketenaansprakelijkheid en onzekere, nieuwe risico's. Op deze onderwerpen richt de onderstaande bespreking zich.

C. Specifieke problemen

1. Bewijs en oorzakelijk verband

In het civiele aansprakelijkheidsrecht geldt in het algemeen de regel '*wie stelt, moet bewijzen*.'[623] Dat houdt in dat een eiser die ageert ter zake van milieuschade in beginsel moet bewijzen dat de gedaagde aansprakelijk is voor de veroorzaakte schade en dat aan

[623] Artikel 177 Rv bepaalt aldus: "De partij die zich beroept op rechtsgevolgen van door haar gestelde feiten of rechten, draagt de bewijslast van die feiten of rechten, tenzij uit enige bijzondere regel of uit de eisen van redelijkheid en billijkheid een andere verdeling van de bewijslast voortvloeit."

de eisen van aansprakelijkheid is voldaan. Indien de vordering is gebaseerd op de schuldaansprakelijkheid van Artikel 6:162 BW zal de eiser dus moeten aantonen dat de gedaagde een onrechtmatige handeling heeft gepleegd, te weten (i) inbreuk heeft gemaakt op een recht, (ii) een doen of nalaten in strijd met een wettelijke plicht, of (iii) een doen of nalaten in strijd met hetgeen volgens ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer betaamt, en dat die onrechtmatige daad schade heeft veroorzaakt.[624] In het geval van industriële ongevallen of emissies die milieuschade veroorzaken, kan het leveren van bewijs de eiser voor aanzienlijke problemen stellen, zelfs in situaties waarin zijn claims gerechtvaardigd zijn.

Om in concrete gevallen de bewijslast van de eiser te verlichten, staan de rechter enkele instrumenten ter beschikking. Zo kan de rechter oordelen dat de feiten 'voor zich spreken' (*res ipsa loquitur*) of hij kan de gedaagde opdragen om bepaald materiaal dat van belang is voor het bewijs, te produceren en aan de eiser ter beschikking te stellen.[625] De eiser kan dat materiaal dan benutten om zijn bewijs te vervolmaken. De rechter zal dit instrument kunnen gebruiken indien de eiser reeds een goed begin gemaakt heeft met het bewijs van zijn claims maar niet verder kan gaan doordat de gedaagde over de relevante informatie beschikt en weigert deze over te dragen, of wanneer de gedaagde de wettelijke plicht heeft de documenten die de eiser verlangt, te creëren en bij te houden.[626] De bewijslast kan ook aanzienlijk verlicht worden waar de gedaagde een medewerkingsplicht ten aanzien van de bewijsvoering van de eiser heeft aangenomen wordt, dat wil zeggen dat de haar bekende informatie aan de eiser ter beschikking gesteld dient te worden.[627]

Daarnaast kan de rechter in bepaalde gevallen de bewijslast omkeren. Dit kan hij bijvoorbeeld doen indien de gedaagde weigerachtig is om documenten in te brengen en de claim ontkent zonder redenen te geven. Ook kan de rechter de gedaagde opdragen bewijs van niet-aansprakelijkheid te leveren waar de eiser zijn eis reeds met aanzienlijk bewijs heeft ondersteund en aansprakelijkheid plausibel lijkt. In dergelijke gevallen kan de rechter met feitelijke vermoedens werken om de bewijslast effectief om te keren. De rechter kan bijvoorbeeld het vermoeden uitspreken dat de gedaagde inderdaad onrechtmatig heeft gehandeld en dat daardoor de schade van de eiser is veroorzaakt. Alsdan heeft de eiser de mogelijkheid om te bewijzen dat hij niet onrechtmatig heeft gehandeld of dat zijn eventueel onrechtmatige handeling niet de schade van de eiser heeft veroorzaakt.[628]

Het bewijs van oorzakelijk verband kan in bepaalde gevallen van milieuschade voor eisers bijzonder moeilijk zijn, aangezien de causale verbanden complex kunnen zijn. Bijvoorbeeld, een chemische stof die uit een industrieel systeem ontsnapt, kan in het water geraken en dan de visstand negatief beïnvloeden, waardoor vissers schade lijden. Het causale mechanisme en de '*pathway*' kunnen voor een deel echter onbegrepen of onduidelijk zijn. Daarnaast kan de visstand ook door andere factoren negatief beïnvloed worden, waardoor het lastig kan zijn om het effect van de chemische stof en het effect

624 Zie hierover verder deel [xxx].

625 Zie ook Artikel 843a Rv.

626 Boonekamp & Valk 2016; Thoe Schwartzenberg 2015.

627 Kottenhagen-Edzes 1992, p. 248 *et seq*.

628 Rutgers & Hidma 2004; Stein 2014; Thoe Schwartzenberg 2015.

van de andere eventueel aanwezige factoren, van elkaar te scheiden en te kwantificeren. Om die reden wordt in sommige rechtssystemen gebruik gemaakt van causale presumpties of vermoedens.

Zo geldt op grond van paragraaf 6 van de Duitse *Umwelthaftungsgesetz* (1991) voor milieuschade veroorzaakt door bepaalde industriële installaties een '*Ursachenvermutung*'.[629] Dat wil zeggen dat de gedaagde, indien het voorval binnen de wet valt, moet bewijzen dat de schade niet door het desbetreffende voorval is veroorzaakt.[630] In een beslissing van het Europese Hof kwam het gebruik van causaal vermoeden in verband met historische bodemverontreiniging in Italië aan de orde. De Italiaanse rechter vroeg het Hof of het beginsel dat de vervuiler betaalt (Artikel 174 EG) en de Richtlijn milieuaansprakelijkheid in de weg staan aan een nationale regeling volgens welke de overheid de verplichting om de milieuschade in een specifieke vorm weg te werken mag opleggen aan degene die zakelijke rechten bezit op en/of bedrijfsactiviteiten uitoefent in het vervuilde gebied, zonder zich er eerst van te moeten vergewissen of er een causaal verband bestaat tussen de handelwijze van de betrokkene en de ontstane vervuiling, louter en alleen op grond van de 'positie' waarin de betrokkene zich bevindt (namelijk die van een marktdeelnemer die werkzaam is in dat gebied). Het Hof oordeelde dat een regeling van een lidstaat mag bepalen dat de bevoegde instantie maatregelen tot herstel van milieuschade kan opleggen, wanneer zij vermoedt dat er een causaal verband bestaat tussen de geconstateerde verontreiniging en de activiteiten van de exploitant(en) op grond van de omstandigheid dat de installaties van deze laatste nabij deze verontreiniging zijn gelegen. Conform het beginsel dat de vervuiler betaalt, mag de herstelverplichting de exploitanten echter enkel worden opgelegd op grond dat zij hebben bijgedragen tot het ontstaan van de verontreiniging of tot het risico van verontreiniging.[631] Daarom dient naar het oordeel van het Hof de bevoegde instantie, teneinde een dergelijk causaal verband te kunnen vermoeden, over geloofwaardige aanwijzingen te beschikken die haar vermoeden kunnen onderbouwen, zoals de omstandigheid dat de installatie van de exploitant nabij de geconstateerde verontreiniging is gelegen en de omstandigheid dat er overeenstemming is tussen de gevonden verontreinigende stoffen en de bestanddelen die deze exploitant in het kader van zijn activiteiten gebruikt. Slechts wanneer de bevoegde instantie over dergelijke aanwijzingen beschikt, kan zij dus een causaal verband leggen tussen de activiteiten van de exploitanten en de geconstateerde diffuse verontreiniging.[632]

Uit deze Europeesrechtelijke uitspraak volgt dat een lidstaat ook in gevallen die onder het regime van de Europese richtlijn milieuaansprakelijkheid vallen, onder voorwaarden causale vermoedens mag hanteren. Voor zover Nederland dergelijke

---

629 Paragraaf 6, Umwelthaftungsgesetz (1991). Zie ook WRR, Wissink & Bouma 2002.

630 Zie De Hek 2007, p. 3-7.

631 Zie naar analogie arrest van 24 juni 2008, Commune de Mesquer, C-188/07, Jurispr. p. I-4501, punt 77.

632 Arrest van het Hof (Grote kamer), Zaak C-378/08, Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA *et al*. v. Ministero dello Sviluppo economico *et al*., 9 maart 2010, <http://curia.europa.eu/juris/document/-document.jsf?text=&docid=79751&pageIndex=0&doclang=nl&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1434190>.

vermoedens zou willen overwegen in civielrechtelijke of publiekrechtelijke milieuaansprakelijkheidszaken verdient het aanbeveling de voorwaarden die het Hof noemt, nauwlettend in de gaten te houden.

In de context van schade veroorzaakt door gaswinning wordt overigens reeds gewerkt aan een wijziging van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek die bewijslast omkeert bij schade binnen het effectgebied van een mijnbouwwerk (of in ieder geval het Groninger gasveld).[633] Krachtens dit voorstel zou na Artikel 177 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek een Artikel 177a ingevoegd worden, luidende:

> "1. Indien binnen het effectgebied van een mijnbouwwerk ten behoeve van het winnen van gas uit het Groningenveld (…) fysieke schade aan gebouwen en werken ontstaat, die naar haar aard schade als gevolg van bodembeweging door de aanleg of exploitatie van dat mijnbouwwerk zou kunnen zijn, wordt vermoed dat die schade door de aanleg of de exploitatie van dat mijnbouwwerk veroorzaakt is.
> 2. De benadeelde kan zich slechts beroepen op het vermoeden, bedoeld in het eerste lid, indien hij de exploitant, bedoeld in Artikel 177, op diens verzoek de relevante bescheiden betreffende het gebouw of werk ter inzage geeft indien hij daarover beschikt, en de exploitant genoegzaam gelegenheid geeft de schade te onderzoeken.
> 3. Bij ministeriële regeling wordt het effectgebied, bedoeld in het eerste lid, vastgesteld. Voor de toepassing van het eerste lid geldt het effectgebied zoals dat was vastgesteld op het moment waarop de benadeelde met de schade bekend is geworden."

Merk op dat dit bewijsvermoeden alleen geldt voor fysieke schade, niet voor bijv. economische schade. Hoewel de regering heeft benadrukt dat deze regeling zeer uitzonderlijk is,[634] zou een dergelijke benadering ook gevolgd kunnen worden voor door bepaalde activiteiten veroorzaakte milieuschade. Hoe men het 'effectgebied' definieert voor uiteenlopende activiteiten zou wel de nodige aandacht vragen; een zekere algemeenheid (of zelfs vaagheid) en flexibiliteit is daarbij mogelijk niet te vermijden. Ook de andere voorwaarden voor de toepasselijkheid zullen zorgvuldig dienen te worden overwogen. Voor een bespreking van enkele van die voorwaarden wordt verwezen naar deel IIIG 2 onder d, p. 52, hiervoor.

---

633 Het wetsvoorstel is in januari 2016 bij de Kamer ingediend. Zie Wijziging van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek in verband met de omkering van de bewijslast bij schade binnen het effectgebied van een mijnbouwwerk in verband met aanpassing van de bepaling inzake een wettelijk bewijsvermoeden voor mijnbouwschade in Groningen en enkele andere bepalingen (Wet bewijsvermoeden gaswinning Groningen), Kamerstukken 34 041, nr. 2.

634 De MvT stelt dat het aantal schadegevallen, de gelijksoortigheid ervan en de gemeenschappelijke oorzaak de rechtvaardiging voor het bewijsvermoeden schappen. Tweede Kamer, 34 390. nr. 3.

2. Beperkte aansprakelijkheid, insolventie en financiële zekerheid

Insolventie is een probleem omdat het de positieve effecten van aansprakelijkheid ondermijnt. Daarom is het van belang om voor mogelijke insolventie, indien redelijkerwijs mogelijk, oplossingen te zoeken. Financiële zekerheid is zo'n mogelijke oplossing; indien een potentieel aansprakelijke persoon vooraf zekerheid moet stellen wordt daarmee de mate waarin middelen beschikbaar zullen zijn indien er schade optreedt, in het algemeen vergroot. Ook de Nederlandse regering is geïnteresseerd in intelligente oplossingen voor het probleem van insolventie en in het bijzonder financiële zekerheid. Zo heeft het Ministerie van I&M de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) om een analyse gevraagd naar de mogelijkheden van financiële zekerheid voor milieuschade veroorzaakt door majeure risicobedrijven.[635]

Er bestaat een nauwe relatie tussen het leerstuk van de beperkte aansprakelijkheid van rechtspersonen als de BV en NV en het probleem van insolventie en financiële zekerheid. In zekere zin veroorzaakt beperkte aansprakelijkheid insolventie doordat het vorderingen tegen aandeelhouders en andere betrokkenen uitsluit of in ieder geval bemoeilijkt. Financiële zekerheid is een manier om de gevolgen van beperkte aansprakelijkheid te vermijden. Dit instrument stelt het beginsel zelf echter niet in vraag. Er zijn echter ook auteurs, en niet de minste, die betoogd hebben dat beperkte aansprakelijkheid onwenselijk is, tenminste ten aanzien van crediteuren uit onrechtmatige daad. Het argument tegen beperkte aansprakelijkheid voor onrechtmatige gedragingen is simpelweg dat het inefficiënte, sociaal suboptimale resultaten oplevert. Beperkte aansprakelijkheid zou ertoe leiden dat ondernemingen te veel risico nemen, omdat noch zij zelf noch hun aandeelhouders zich zorgen hoeven te maken over claims die boven de middelen van de onderneming uitstijgen. Daardoor zouden ondernemingen niet de volledige kosten in acht nemen wanneer zij beslissen welke activiteiten te ondernemen, hoe zij die activiteiten zullen uitvoeren en op welke schaal; dit leidt tot de 'externalisatie' van private kosten. In een artikel dat veel aandacht heeft gekregen, hebben Hansmann en Kraakman beargumenteerd dat 'pro rata'[636] onbeperkte aansprakelijkheid voor onrechtmatig veroorzaakte schade efficiënt en mogelijk is. Een dergelijke onbeperkte aansprakelijkheid zou de verkoopbaarheid van de aandelen niet ondermijnen en zou ook niet tot excessieve inningskosten voeren.[637]

Doordat onder een regel van onbeperkte aansprakelijkheid crediteuren uit onrechtmatige daad zich ook op de persoonlijke bezittingen van de aandeelhouders kunnen verhalen, zullen aandeelhouders en dus de onderneming nu wel de voorheen

---

635 Rli brief advies. Milieuschade verhalen: Advies financiële zekerheidsstelling milieuschade Brzo- en IPPC4-bedrijven, juni 2014. De Raad wijst er terecht op dat dit onderwerp een politiek-maatschappelijke keuze betreft. Het advies bespreekt onder meer hoe een systeem van financiële zekerheidsstelling zou kunnen worden ingericht.

636 Dat ligt anders voor hoofdelijke ('*joint and several*') aansprakelijkheid die inefficiënt is omdat het de aandeelhouders zou verplichten niet alleen het management van de vennootschap in de gaten te houden, maar ook de financiële toestand van hun mede-aandeelhouders, hetgeen tot excessive kosten zou leiden. Carney 2000, Section 5620, para. 9.2.

637 Hansmann & Kraakman 1997, p. 1879-1920. Carney notes that the company limited by guarantee is a form of pro rated liability. Carney 2000, Section 5620, para. 17.

geëxternaliseerde kosten in acht nemen bij hun beslissingen over risicodragende activiteiten, tenminste tot het totaalbedrag van de bezittingen van de onderneming en de aandeelhouders. Deze aanvullende aansprakelijkheid zou de prijs van de aandelen van de onderneming proportioneel doen dalen en het prijsmechanisme zou een efficiënte uitkomst garanderen. Door deze effecten zou een welomschreven regel van onbeperkte aansprakelijkheid voorkomen dat vennootschappen te veel in overdreven risicovolle activiteiten investeren en er zo toe bijdragen dat hun activiteiten naar het sociale optimum neigen.[638] Een fundamenteel argument tegen deze theorie is dat efficiëntie *in abstracto* geen eenduidig begrip is. Efficiëntie is relatief tot het rechtssysteem en houdt subjectieve oordelen in.[639] Om die reden is het onmogelijk om onbeperkte aansprakelijkheid objectief te rechtvaardigen als zijnde vereist door efficiëntie; een complete en coherente theorie van aansprakelijkheid dient ook rechten en aanspraken te omvatten.[640] Daarnaast is het onduidelijk of onbeperkte aansprakelijkheid in de praktijk zal werken;[641] het zou tevens gemakkelijk omzeild kunnen worden.[642]

In plaats van het opheffen van beperkte aansprakelijkheid in het algemeen is er ook wel voor een meer beperkte opheffing gepleit. Zo is gesteld dat beperkte aansprakelijkheid niet zou moeten gelden binnen een groep van gerelateerde vennootschappen (een 'concern'), ook wel concernaansprakelijkheid genoemd; in tegenstelling tot natuurlijke personen of vennootschappen zonder deelnemingen in andere ondernemingen, zouden moederondernemingen ten volle aansprakelijk dienen te zijn voor de schulden uit onrechtmatige daad van hun dochters. In het volgende deel wordt hierop dieper ingegaan.

Financiële zekerheid vermijdt veel van de lastige vragen die zich voordoen bij de andere hierboven besproken hervormingen die het aansprakelijkheidsnet wijder spannen. Hoewel mede door robuuste wet- en regelgeving de kans op aanzienlijke milieuschade in Nederland klein is, kunnen de gevolgen van een calamiteit of een sanering dusdanig groot zijn, dat de veroorzaker geen verhaal biedt.[643] Uiteraard is de kans dat een onderneming aanzienlijke milieuschade veroorzaakt een functie van een aantal variabelen, waaronder het type activiteit dat ondernomen wordt (Brzo- en IPPC4-bedrijven zullen in het algemeen tot de hoogste risico's gerekend worden) en de kwaliteit van het milieumanagement. Daaraan kunnen consequenties worden verbonden voor de gewenste mate van financiële zekerheid.

Indien de overheid vooruitlopend op toekomstige Europese discussies verder wenst na te denken over financiële zekerheid, komt een aantal vragen naar voren.

---

638 Hansmann & Kraakman 1997, p. 1879-1920.

639 Buchanan & Tullock 1962.

640 Bergkamp & Pak 2001, p. 167-188.

641 Alexander 1992, p. 387-445.

642 Grundfest 1992, p. 387-425.

643 Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, Milieuschade verhalen: Advies over financiële zekerheidsstelling Brzo- en IPPC4-bedrijven, 3 juni 2014, <http://www.rli.nl/sites/default/files/-milieuschade-verhalen.pdf>.

- Ten eerste, voor welke activiteiten zou financiële zekerheid verplicht moeten zijn? Zo ja, ter dekking van welke mogelijke milieugevolgen zou die zekerheid dienen? Dit zijn vragen die niet onbelangrijke financieel-economische consequenties kunnen hebben, onder meer op de concurrentiepositie van Nederland, en die 'de politiek' daarom dient te beantwoorden.[644] Indien financiële zekerheid verplicht wordt gesteld, is het zaak goed in de gaten te houden dat financiële zekerheid de prikkels tot preventie niet reduceert, dat er voldoende keuze is en dat competitieve markten voor dit type producten ontstaan.

- Ten tweede, welke vormen van financiële zekerheid zouden aanvaardbaar worden geacht? De verschillende instrumenten (geblokkeerde rekening, bankgarantie, garantie van moederonderneming, onderlinge waarborg, zelfverzekering, verzekering door onafhankelijke maatschappij, fondsvorming, etc.) hebben verschillende financieel-economische consequenties (prijs, mate van beschikbaarheid in de markt, etc.) en verschaffen mogelijk ook verschillende dekkingen. Doorgaans, dit wil zeggen voor de meeste risico's, is verzekering de meest efficiëntie en dus de goedkoopste vorm van financiële zekerheid.[645] Te overwegen valt ook om de door verzekeraars aan te bieden dekking te reguleren, zoals in het kader van de motorrijtuigenverzekering is gebeurd. De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur heeft geadviseerd om, indien besloten wordt zekerheidstelling verplicht te stellen, het instrument van zekerheidsstelling vrij te laten.[646]

- Ten derde, hoeveel financiële zekerheid zou vereist zijn, hoe wordt de hoogte van de dekking bepaald en welke uitsluitingen zijn aanvaardbaar? Een probleem speelt bij de dekking van schade veroorzaakt door niet-naleving van de milieuregels. Zoals we bij de bespreking van de brand bij Chemie-Pack hebben gezien, kan een milieuaansprakelijkheidsverzekering schade veroorzaakt door niet-naleving van toepasselijke regels van dekking uitsluiten. Indien zulke schade wel wordt gedekt, moet ervoor gewaakt worden dat ondernemingen niet hun milieuzorg verlagen omdat eventueel schade toch gedekt is (het zogeheten 'moral hazard'[647]). De hoogte van de vereiste dekking kan niet zo hoog worden gezet dat alle schade in alle gevallen gedekt zal zijn, dus hier dienen keuzes gemaakt te worden.

- Ten vierde, dient de overheid zich steeds te realiseren dat de verplichte financiële zekerheid slechts een beperkte dekking kan bieden. Derhalve rijst de vraag of een aanvulling met andere vormen van dekking, zoals compensatiefondsen aangewezen is?[648] In het kader van onder meer de aansprakelijkheid voor nucleaire

---

644 Wij brengen in herinnering dat het Besluit financiële zekerheid Wm werd afgeschaft vanwege de negatieve gevolgen voor ondernemingen.

645 Bergkamp 2003a, p. 269-283.

646 Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, Milieuschade verhalen: Advies over financiële zekerheidsstelling Brzo- en IPPC4-bedrijven, 3 juni 2014, <http://www.rli.nl/sites/default/files/-milieuschade-verhalen.pdf>.

647 Shavell 1979, p. 541-562.

648 Zie daarover Faure & Verheij 2007; Van Boom & Faure 2007; Faure 2006b, p. 1-17.

ongevallen zijn desbetreffend compensatiesystemen uitgewerkt.[649] Echter, deze vormen van overheidstussenkomst zijn zeer omstreden aangezien het daarbij vaak gaat om subsidies die onvoldoende prikkels bieden tot preventie van schade.[650]

Aan de hand van deze vragen kan de overheid de kernelementen van zekerheidsstelling in kaart brengen en aan politieke besluitvorming onderwerpen. Ook het rapport van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur over financiële zekerheidsstelling voor Brzo- en IPPC4-bedrijven is een goede leidraad.[651] De opties zijn evenwel nog niet volledig in kaart gebracht. Bijvoorbeeld, zou het, gelet op het feit dat verplichte verzekering nadelige gevolgen kan hebben voor de concurrentie, niet het overwegen waard zijn om verzekering niet verplicht te stellen, maar bepaalde ondernemingen die geen verzekering hebben afgesloten te verplichten zich te registreren? Zo'n registratieplicht zou de informatie verschaffen aan overheden en andere partijen en mogelijk druk uitoefenen om alsnog verzekeringsdekking te contracteren.

3. Aansprakelijkheid voor de daden van anderen en ketenaansprakelijkheid

In bepaalde gevallen is op grond van het vigerende aansprakelijkheidsrecht een natuurlijke of rechtspersoon aansprakelijk voor schade die veroorzaakt is door een andere persoon waarmee hij in een bepaalde relatie staat. Zo is de werkgever aansprakelijk voor de onrechtmatige daden gepleegd door zijn werknemers. De redenen dat het recht een dergelijke aansprakelijkheid oplegt zijn terug te voeren op het idee dat de aansprakelijke persoon (een bepaalde mate van) controle uitoefent over de schadeveroorzaker, voordeel trekt uit diens activiteiten, of over meer kennis en kunde beschikt om schade te voorkomen. Op dergelijke gronden zou het mogelijk, onder bepaalde voorwaarden, gerechtvaardigd zijn die persoon aansprakelijk te houden voor de schade veroorzaakt door een ander.

In deel IV C hebben we van deze figuur een bepaalde manifestatie gezien in de vorm van ketenaansprakelijkheid. Onder ketenaansprakelijkheid, draagt in een toeleveringsketen de ene onderneming (bijv. een grote retailer die het eindproduct verkoopt) onder bepaalde voorwaarden aansprakelijkheid voor schade die door zijn keten-partners (bijv. leveranciers) is veroorzaakt. Er zijn echter ook andere figuren denkbaar die aansprakelijkheid genereren voor de schade veroorzaakt door andere personen waarvoor de aansprakelijke persoon een bepaalde verantwoordelijk draagt. Zo geldt in bepaalde gevallen een zogeheten 'generator'-aansprakelijkheid voor de onderneming die gevaarlijk afval produceert: indien dat afval schade veroorzaakt, is de 'generator' aansprakelijk, ook al heeft hij het afval overgedragen aan een andere persoon.[652] Voorts heeft de leer van '*enterprise*'- of concern-aansprakelijkheid ingang

---

649 Faure 1993.

650 Zie voor de voorwaarden waaronder de overheid dergelijke aanvullende compensatie zou kunnen verstrekken onder meer Bruggeman, Faure & Heldt 2012, p. 185-241.

651 Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, Milieuschade verhalen: Advies over financiële zekerheidsstelling Brzo- en IPPC4-bedrijven, 3 juni 2014, <http://www.rli.nl/sites/default/files/-milieuschade-verhalen.pdf>.

652 Mott 2007, <http://www.asser.nl/upload/eel-webroot/www/documents/dossiers/GeneratorLiability.pdf>.

gevonden, die een moederonderneming aansprakelijkheid houdt voor de onrechtmatige daden gepleegd door haar dochterondernemingen.[653] In Albanië heeft zo'n aansprakelijkheidsregel inmiddels ingang gevonden.[654] Er is ook gesuggereerd dat aansprakelijkheid van de moeder niet via directe aansprakelijkheid (door wet of rechter opgelegd), maar door uitzonderingen op de beperking van aansprakelijkheid geconstrueerd zou kunnen worden.[655]

Dergelijke aansprakelijkheidsregimes verminderen de noodzaak dat de schadeveroorzaker financiële zekerheid stelt. Wanneer schade optreedt, kan die immers verhaald worden op niet alleen de schadeveroorzaker, maar ook op de persoon die (mede) aansprakelijk is voor het risico (de moederonderneming, de producent van het eindproduct, etc.). Derhalve kunnen dergelijke rechtsfiguren de behoefte aan financiële zekerheid verminderen. Bovendien zouden ze ook een gunstige invloed kunnen hebben op de verzekerbaarheid van de desbetreffende risico's. Daar staan wel nadelige effecten op rentabiliteit van de aansprakelijke ondernemingen tegenover. Ook kunnen dergelijke systemen leiden tot mijdingsgedrag dat onwenselijke gevolgen heeft. Zo zou een onderneming bijvoorbeeld geneigd kunnen zijn niet langer met midden- en kleinbedrijven te werken, omdat die door het ontbreken van de vereiste middelen minder goed in staat zouden zijn de risico's afdoende te beteugelen.

4. Onzekere risico's

Zoals besproken in deel III L, is er geen specifieke regelgeving voor nieuwe, onzekere risico's. De vraag doet zich voor welke rol civielrechtelijke aansprakelijkheid in dit verband kan spelen. Volgens het Planbureau voor de leefomgeving kan het aansprakelijkheidsrecht hier inderdaad een belangrijke rol spelen.[656] Omdat de overheid bij de "grote mondiale milieuproblemen" vaak achter de feiten aanloopt en er steeds nieuwe problemen opduiken, loopt de regelgeving achter bij de snel veranderende technologie. Aan de andere kant mag naar de mening van het Planbureau voor de leefomgeving van bedrijven worden verwacht dat zij zich inspannen om de mogelijk negatieve gevolgen van hun handelen te voorkomen. De overheid kan hen hiertoe aanzetten door de aansprakelijkheidswetgeving aan te passen. Wanneer bedrijven achteraf aansprakelijk kunnen worden gesteld voor nalatigheid bij milieu- en

---

653 Zie daarover Anker-Sørensen 2014; Blumberg & Strasser 1999; Strasser & Blumberg 2009, <http://digitalcommons.osgoode.yorku.ca/clpe/131>. Zie voor een beschouwing over het Nederlandse recht, Enneking 2013, p. 744-750.

654 Bergkamp & Pak 2001, p. 167-188; Dine 2012, p. 44-69; Nygh 2002, p. 51-81.

655 "Exceptions to the doctrine of separate legal personality recognised in the corporate laws of the EU Member States could provide the basis for further clarifying under which conditions parent corporations should be liable for human rights and environmental abuses committed by their subsidiaries outside the European Union." Augenstein *et al*. 2010.

656 PBL, Wissels omzetten – Bouwstenen voor een robuust milieubeleid voor de 21e eeuw, 16 juni 2013. Bouwsteen 8: 'Maak bedrijven verantwoordelijk en aansprakelijk voor milieueffecten', <http://www.pbl.nl/publicaties/wissels-omzetten-bouwstenen-voor-een-robuust-milieubeleid-voor-de-21e-eeuw>.

veiligheidsrisico's, zal dit hen stimuleren om deze risico's tijdig te identificeren en te beheersen.

Voor de constructie van een mogelijk aansprakelijkheidsregime voor onzekere risico's zoekt het Planbureau inspiratie bij het stelsel van de Europese REACH Verordening, dat een omkering van de verantwoordelijkheid behelst (zie daarover ook deel III H, hiervoor). Daarover zegt dit adviesorgaan het volgende:

> "Deze omkering van de verantwoordelijkheid is in de REACH-regelgeving op twee manieren vertaald. In de eerste plaats in de verplichting van producenten om nieuwe chemicaliën uitvoerig te testen op mogelijk negatieve gevolgen voor mens, plant of dier. In de tweede plaats in de aansprakelijkheid voor de gevolgen van onzorgvuldig handelen. Dit lijkt een heel zinvol model, dat ook kan worden toegepast op andere vormen van onbekende risico's. De praktijk is echter weerbarstig. Het is nog niet gelukt om de aansprakelijkheid juridisch waterdicht vast te leggen. Er is veel strijd over de stoffen die REACH-plichtig zouden moeten worden. Nanodeeltjes, bijvoorbeeld, zijn na jaren van onderhandelen nog steeds niet REACH-plichtig."[657]

Deze denklijn roept inderdaad de nodige vragen op. Het idee dat onderzoek behoort te worden verricht voordat met bepaalde risicodragende activiteiten wordt gestart, is vrij algemeen geaccepteerd, maar voor welke activiteiten moet dit een juridische verplichting zijn? Welk onderzoek dient precies verricht te worden? Indien het noodzakelijke onderzoek vooraf is verricht, is aansprakelijkheid later dan uitgesloten? Voor chemische stoffen geeft de REACH-Verordening vrij nauwkeurige antwoorden op tenminste een deel van de vragen, maar met andere technologie is veel minder regulatieve ervaring. Wie moet vervolgens van de resultaten van het onderzoek op de hoogte worden gebracht? In het geval van chemische stoffen, bepaalt REACH dat de resultaten bij het ECHA-agentschap moeten worden ingediend. Voor andere technologieën zouden dat andere autoriteiten kunnen zijn. De vraag is ook of en, zo ja, in hoeverre het verschaffen van informatie over mogelijke risico's tegen aansprakelijkheid kan beschermen.

Het valt echter op dat de op REACH geïnspireerde benadering nog altijd sterk steunt op regulering in plaats van aansprakelijkheid. Bij aansprakelijkheid werken de prikkels tot preventie zonder ingrijpen van de overheid. In geval van nieuwe, risicodragende activiteiten zal schuldaansprakelijkheid slecht werken, omdat schuld van de aansprakelijke persoon moeilijk aan te tonen zal zijn, aangezien de risico's vooraf niet bekend waren. Risicoaansprakelijkheid daarentegen vereist geen schuld, slechts schade en een oorzakelijk verband tussen de activiteit en de schade. Of de aansprakelijke persoon van het risico wist is van geen belang, tenzij het '*state-of-the-art*' verweer is toegelaten.[658] Daardoor heeft de aansprakelijke persoon financiële prikkels om

---

657 PBL, Wissels omzetten – Bouwstenen voor een robuust milieubeleid voor de 21e eeuw, 16 juni 2013. Bouwsteen 8: 'Maak bedrijven verantwoordelijk en aansprakelijk voor milieueffecten', <http://www.pbl.nl/publicaties/wissels-omzetten-bouwstenen-voor-een-robuust-milieubeleid-voor-de-21e-eeuw>.

658 Zie ook Artikel 8, lid 4 onder b, Richtlijn milieuaansprakelijkheid.

onderzoek te verrichten en de risico's te beperken. Voor zover die persoon de risico's niet (verder) kan beperken leidt risicoaansprakelijkheid ertoe dat de daarmee gepaard gaande kosten in de prijs van de activiteit moet worden verdisconteerd, waardoor de prijs ervan stijgt en de vraag ernaar daalt. Op die manier wordt de schaal waarop de activiteit wordt uitgeoefend afgeremd, terwijl er meer kennis wordt vergaard over de ermee gepaard gaande risico's.[659]

In bovenstaande analyse is ervan uit gegaan dat het oorzakelijk verband tussen de innovatieve technologie en de (milieu)schade vaststaat. Dat is echter niet noodzakelijkerwijs het geval. Sterker nog, omdat het gaat om nieuwe technologieën zullen de risico's en oorzakelijke verbanden meestal niet goed begrepen zijn. In dit verband dient onderscheid gemaakt te worden tussen probabilistische kansen en onzeker causaal verband: bij probabilistische kansen is het generieke causale verband tussen de activiteit en mogelijke schade goed begrepen, doch het causale verband in een individueel geval is onzeker (denk aan de gevolgen van nucleaire straling op de incidentie van leukemie, hetwelk ook spontaan voorkomt[660]). Bij onzekere risico's is het goed mogelijk dat de desbetreffende activiteit in het geheel geen schade veroorzaakt, of niet de schade waarvoor geclaimd wordt. De onzekerheid van de risico's maakt dat aansprakelijkheid gemakkelijk te ver kan doorschieten en daardoor negatieve afschrikkende effecten genereert. Theorieën van proportionele aansprakelijkheid zijn slecht toepasbaar op onzekere risico's, omdat de juiste 'proportie' niet voldoende betrouwbaar kan worden vastgesteld.[661] Wanneer het causaal verband onzeker blijft, is regulering derhalve te prefereren boven aansprakelijkheid.

Wanneer regulering echter uitblijft of als ontoereikend wordt beschouwd, neemt de kans op juridische procedures toe.[662] De rechter die over onzekere risico's moet oordelen zou daarbij ook acht kunnen slaan op het voorzorgsbeginsel.[663] Indien de partijen het eens zijn over de feiten, maakt dit de taak van de rechter (in bepaalde opzichten) eenvoudiger en zou de rechter aan de hand van het voorzorgsbeginsel verantwoordelijkheden kunnen toedelen, zoals de rechtbank Den Haag in de klimaatzaak deed.[664] Dat zal de onzekerheid niet wegnemen en toepassing van de proportionele causaliteitsleer blijft een probleem. De rechter kan dit probleem echter in bepaalde gevallen omzeilen indien hij geen schadevergoeding maar een preventief

---

659 Zie daarover onder meer Faure, Goodwin & Weber 2014, p. 283-364; [R. Posner]; Bergkamp 2001.

660 Dat is het probleem van de 'indeterminate plaintiffs.' Aan de zijde van 'defendants' kan zich dit fenomeen ook voordoen, zoals de DES-zaken hebben bewezen. Zie ook Bergkamp, Compensating personal injuries caused by DES: "No-Causation Liability" in the Netherlands.

661 Zie daarover verder ook de bijdragen in Akkermans, Faure & Hartlief 2000.

662 "Omdat de grenzen van het traditionele instrumentarium om gezondheids- en milieurisico's te reguleren zouden zijn bereikt," aldus de Jong, "wordt inmiddels het potentieel van het aansprakelijkheidsrecht als alternatief risicoreguleringsinstrument verkend." De Jong 2015, p. 872-881.

663 *Ibidem*. Franken 2010, p. 198; Franken 2008, p. 1682; Braams 2003, p. 147-150; Bergkamp & Hanekamp 2003, p. 123 *et seq*.

664 Rb. Den Haag, 24 juni 2015, ECLI: NL: RBDHA:2015: 7145.

gebod of verbod oplegt. In dit verband wordt gesproken van rechterlijke risico-regulering, waarbij de rechter de plaats van de wet- en regelgever overneemt.[665] In het kader van de ontwikkeling van een integraal veiligheidsbeleidskader kijkt het Ministerie van I&M ook naar het potentieel van het aansprakelijkheidsrecht om zo in beleidsontwikkeling "het element aansprakelijkheid expliciet mee te nemen."[666]

[665] De Jong 2015, p. 872-881. Voor een kritisch geluid, zie Bergkamp 2015, p. 2288.

[666] Ministerie van I&M. Kamerbrief met rapport 'Bewust Omgaan met Veiligheid: Rode Draden, Een proeve van IenM-breed afwegingskader veiligheid', 10 juli 2014, <https://www.rijksoverheid.nl/-documenten/rapporten/2014/08/18/bewust-omgaan-met-veiligheid-rode-draden-een-proeve-van-ienm-breed-afwegingskader-veiligheid>.

VII. Conclusies

Het publieke milieurecht is in de periode 2010-2015 verder uitgebouwd en in bepaalde opzichten verbeterd, tenminste voor zover het om de juridische structuur gaat. Dat geldt niet alleen voor de regels die aan bedrijfsmatige activiteiten gesteld worden, maar ook voor het administratieve toezicht en de handhaving van de regels. Met de modernisering van het milieubeleid is de aandacht voor de coördinatie en effectiviteit van de regelgeving toegenomen. Ook wordt duidelijk gestreefd naar zoveel mogelijk eenvoud.[667] Desalniettemin lijkt met de recente wetswijzigingen de weg ingeslagen naar het verminderen van de administratieve lasten zonder dat de effectiviteit van het recht en de beschermingsniveaus afnemen. De aankomende Omgevingswet zal helpen het proces mogelijk versnellen.

Het begrip 'zorgplicht' heeft in het milieurecht een steeds grotere vlucht genomen. In aanvulling op specifieke regels ter bescherming van milieucomponenten, zijn in belangrijke milieuwetten zorgplichten opgenomen. Zo vinden we nu dergelijke plichten in Artikel 1.1a Wet milieubeheer, Artikel 6.8 Waterwet en Artikel 13 Wet bodembescherming. In de nieuwe Omgevingswet is in Artikel 1.6 een brede zorgplicht opgenomen ('eenieder draagt voldoende zorg voor de fysieke leefomgeving'). Hoewel de meningen verdeeld zijn over het nut en de wenselijkheid van zorgplichten en juridische problemen rijzen bij de toepassing ervan waardoor de handhaafbaarheid problematisch kan zijn,[668] geven zij in bepaalde gevallen aanvullende mogelijkheden aan het bevoegd gezag om milieubescherming af te dwingen. Anders bekeken, net als het relativiteitsvereiste, heeft de algemene zorgvuldigheidsnorm van het civiele recht zich nu dus ook verder genesteld in het publieke milieurecht. Daarmee is de bevoegdheid van het overheidsgezag ook toegenomen,[669] waardoor de rechtszekerheid is afgenomen en de rechterlijke bescherming tegen willekeurige, onevenredige of discriminatoire beslissingen aan belang gewonnen heeft.

De reikwijdte van het publiek recht lijkt verder toegenomen te zijn. Het heeft zich ook uitgestrekt tot die gebieden waar (civielrechtelijke) aansprakelijkheid tot nu toe slechts een ondergeschikte rol kon spelen, zoals klimaatverandering en de kringloopeconomie. Er is toegenomen aandacht voor de relatie tussen milieu en gezondheid (zie bijvoorbeeld het beleid ten aanzien van luchtkwaliteit en chemische stoffen) en voor onzekere risico's, zoals nanotechnologie en endocrien actieve stoffen (ofwel 'endocriene verstoorders'). Deze publiekrechtelijke ontwikkelingen kunnen ook doorwerking hebben in de omvang van privaatrechtelijke milieuaansprakelijkheid, met name via de open normen van de schuldaansprakelijkheid, aangezien schending van een publiekrechtelijke norm in veel gevallen tevens onrechtmatig handelen oplevert.

Het vigerende Nederlandse systeem voor milieuaansprakelijkheid in enge zin (herstel of vergoeding van aangerichte milieuschade) omvat enerzijds de

---

667 De vraag is opgeworpen of eenvoud, hoewel een lovenswaardig doel, consistent is met een robuust en efficiënt milieurecht. "Everything should be made as simple as possible, but no simpler." <http://quoteinvestigator.com/2011/05/13/einstein-simple/>.

668 Van der Veen 2014, p. 103-109.

669 De zorgplicht geeft het bevoegd gezag mogelijkheid tot onderhandelen ook daar waar de wet geen bevoegdheid verleent.

publiekrechtelijke regeling ter uitvoering van de Europese Richtlijn milieuaansprakelijkheid voor typische milieuschade en anderzijds het (geobjectiveerde) schuldaansprakelijkheidsregime van Artikel 6:162 van het Burgerlijk wetboek aangevuld met enkele specifieke (risico)aansprakelijkheidsregimes voor, onder meer gevaarlijke stoffen, defecte producten en stortplaatsen. In de periode 2010-2015 is het systeem van milieuaansprakelijkheid verder uitgebreid (of zal het binnenkort uitgebreid worden) met enkele nieuwe regels betreffende het opruimen van scheepswrakken en de opslag van CO_2. Terwijl de privaatrechtelijke regimes slechts 'traditionele' schade dekken, strekt het publiekrechtelijke milieuaansprakelijkheidsregime zich uit tot schade aan de niet-toegeëigende natuur (beschermde soorten en habitats).

Dit geheel vormt een coherent samenstelsel van regels dat in het algemeen, hoewel het niet alle milieuschade volledig dekt (zie deel VI A over leemten), een goed niveau van milieubescherming en preventie en herstel van milieuschade kan garanderen. Daarbij komt nog dat ook de rechterlijke macht een actieve rol heeft gespeeld en de regels heeft geïnterpreteerd en toegepast op een wijze die onduidelijkheden of kleine hiaten pleegt weg te werken, of in ieder geval de wetgever wijst op de grenzen van het milieuaansprakelijkheidsrecht.

Omdat het Nederlandse systeem van milieuaansprakelijkheid reeds een matuur rechtsstelsel is, zijn er geen duidelijke leemten die een urgente invulling eisen. De juridische maatregelen die evidente milieuvoordelen bieden, zijn reeds genomen; de aanvullende maatregelen die nu nog genomen kunnen worden vergen veelal een meer delicate kosten-batenafweging. Desalniettemin zijn er door de wetgever bepaalde keuzes gemaakt die de omvang van milieuaansprakelijkheid beïnvloeden. Zo heeft Nederland besloten af te zien van 'gold-plating' bij de omzetting van de Europese richtlijn milieuaansprakelijkheid, waardoor het bij een 'minimum-transpositie' is gebleven. Dergelijke keuzes zijn gebaseerd op een afweging van de kosten en baten die door de politiek verantwoordelijken op bepaalde momenten gemaakt zijn.[670] Daarbij speelde een belangrijke rol dat het regime dat door de richtlijn is ingericht (titel 17.2 Wet milieubeheer) in de praktijk weinig wordt toegepast.

Zoals het ongeval bij *Chemiepack* heeft aangetoond, bestaat er een probleem ten aanzien van de bekostiging van het herstel van (zeer) aanzienlijke milieuschade die is veroorzaakt door bedrijven die niet over de middelen beschikken om het herstel te bekostigen. De vervuiler betaalt niet altijd en soms komt milieuschade voor rekening van de publieke middelen. De doorbraak van aansprakelijkheid naar andere vennootschappen betrokken bij de activiteiten van Chemie-Pack heeft enig soelaas geboden en geleid tot een schikking die tenminste een (klein) deel van de kosten dekt. Meer in het algemeen wordt in de literatuur al geruime tijd gepleit voor het opheffen van de beperkte aansprakelijkheid van vennootschappen ten aanzien van crediteuren uit onrechtmatige daad. Als variatie op dit thema is ook beargumenteerd dat de beperkte aansprakelijkheid van een moederonderneming voor de schulden uit

---

670 Zie voor de reactie van de Minister op de aanbevelingen vervat in het onderzoeksrapport 'Milieuaansprakelijkheid: goed geregeld,' Brief van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, TK 30 920, nr. 2.

onrechtmatige daad van haar dochterondernemingen moet worden opgeheven (het idee van concernaansprakelijkheid).

Zekerheidsstelling voorafgaande aan de start van risicodragende activiteiten is een andere manier om de beschikbaarheid van (een minimum aan) fondsen voor het herstel van milieuschade te garanderen. In Nederland is geen algemeen systeem van financiële zekerheid van toepassing, hoewel op een aantal deelgebieden zekerheidsstelling verplicht is. Het Besluit financiële zekerheid milieubeheer is in 2010 afgeschaft vanwege de negatieve gevolgen op ondernemingen en niet vervangen. Dat betekent niet dat financiële zekerheid daarmee definitief van het toneel is verdwenen. Het valt op dat in verscheidene nieuwe regelingen (die wij in V bespraken) de verplichting tot het stellen van financiële zekerheid (anders dan in de Richtlijn milieuaansprakelijkheid) expliciet wel werd ingevoerd. Er zijn verschillende manieren waarop zekerheid kan worden gesteld, maar het lijdt geen twijfel dat verzekering het meest efficiënte instrument is om tot een systeem van financiële zekerheid te komen.[671] Nederland zou daarom moeten voortgaan met het aanmoedigen van de verzekeringsmarkt voor milieuschade en concurrentie in die markt.[672] Indien tot een algemene verplichte zekerheidsstelling wordt besloten voor bepaalde categorieën activiteiten verdient het overweging de overheid een directe aanspraak tegen de verzekeraar te verlenen, zoals in het Verdrag van Nairobi en de implementerende Nederlandse wetgeving is opgenomen. Verplichte zekerheidsstelling roept ook een aantal andere lastige vragen op; indien de wetgever geen verplichting wenst op te leggen, zou overwogen kunnen worden te eisen dat onverzekerde ondernemingen zich registreren in een publiek register.

Op enkele punten zou de milieuaansprakelijkheid nog verder uitgebreid kunnen worden. Op Europees niveau zal worden gekeken naar de drempels voor aansprakelijkheid die de Richtlijn milieuaansprakelijkheid stelt (met name de eis dat de schade 'aanzienlijk' moet zijn), de lijst van activiteiten die aan risicoaansprakelijkheid onderworpen zijn, het stellen van financiële zekerheid en verzekering en andere (knel)punten. Nederland zal uiteraard het Europese beleid in dit opzicht dienen te volgen, maar heeft uit hoofde van de Richtlijn ook de mogelijkheid nu reeds bepaalde aspecten aan te pakken, zoals de uitbreiding van de door de wet beschermde natuurlijke rijkdommen. Tegen actie vooruitlopend op een mogelijke toekomstige herziening van de Europese richtlijn pleit niet alleen het mogelijke effect op de concurrentiepositie van Nederland, maar ook het kleine aantal gevallen van milieuschade dat onder de richtlijn valt.

De reikwijdte van het privaatrechtelijke deel van de milieuaansprakelijkheid zou ook verder opgerekt kunnen worden. Daarbij zou men kunnen denken aan het creëren van een algehele civielrechtelijke risicoaansprakelijkheid voor industriële activiteiten, of aan een algemene omkering van de bewijslast bij bepaalde, nauwkeurig te definiëren categorieën van industriële ongevallen via een weerlegbaar wettelijk vermoeden (zoals in verband met schade ten gevolge van gaswinning in Groningen is voorgesteld). Voorts is het schadebegrip in het civiele recht beperkt en omvat het niet de schade aan milieubestanddelen die aan niemand toebehoren of anderszins niet zijn toegeëigend.

---

671 Bergkamp 2003a, p. 269-283.

672 Zie ook de Verbond van verzekeraars, Milieuschade – voorkomen is beter dan genezen, Position Paper, juli 2014.

Gezien het feit dat de Europese Richtlijn specifiek voor dit type schade is uitgevaardigd, ligt het niet in de rede om daaraan te tornen.

In dit verband dient bedacht te worden dat het aansprakelijkheidsrecht een dynamisch rechtsgebied is en dat de rechter de open normen van het recht, zoals de zorgvuldigheidsnorm en de leer van 'gevaarzetting', steeds opnieuw zal herinterpreteren in het licht van de relevante feiten, de maatschappelijke ontwikkelingen en de voortschrijdende wetenschap en technologie. Op het gebied van de aansprakelijkheid van moederondernemingen voor de onrechtmatige daden van hun dochters (zie onder meer de rechtszaken tegen Shell) en de ketenverantwoordelijkheid en -aansprakelijkheid zijn verdere ontwikkelingen in de rechterspraak te verwachten. Door de toegenomen aandacht voor maatschappelijk verantwoord ondernemen en duurzame industriële ontwikkeling komen morele verplichtingen in beeld voor een verantwoord milieumanagement en ketenbeheer. Wanneer dergelijke morele plichten geschonden worden, is schending van de privaatrechtelijke zorgvuldigheidsnorm niet ver weg. De uitspraak van de rechtbank Den Haag in de *Urgenda*-zaak heeft aangetoond dat de rechterlijke macht in bepaalde gevallen bereid is om juridische begrippen, zoals gevaarzetting en causaal verband, te herinterpreteren om het milieu beter te beschermen.

Het meest netelige vraagstuk in het milieuaansprakelijkheidsrecht is waarschijnlijk hoe de nieuwe, onzekere risico's van innovatieve technologieën en onvolledig begrepen processen het best worden aangepakt. De onzekerheid van de risico's maakt dat aansprakelijkheid gemakkelijk te ver kan doorschieten en daardoor negatieve afschrikkende effecten genereert. Op het vlak van causaal verband zijn theorieën van proportionele aansprakelijkheid slecht toepasbaar op onzekere risico's, omdat de juiste proportie niet voldoende betrouwbaar kan worden vastgesteld. Wanneer het causaal verband onzeker blijft, is regulering te prefereren boven aansprakelijkheid. Waar het generieke causale verband wel bekend is, kan (risico)aansprakelijkheid voor nieuwe risico's ertoe leiden dat de externe kosten geïnternaliseerd worden waardoor ondernemers de juiste prikkels krijgen.

De eindconclusie luidt dat in de periode 2010-2015 zowel het publiekrechtelijke als privaatrechtelijke systeem van milieubescherming en -aansprakelijkheid verder zijn vervolledigd en in bepaalde opzichten verbeterd. Hoewel Nederland op bepaalde punten zou kunnen kiezen meer te doen of verder te gaan, zijn er ook argumenten die tegen zo'n keuze pleiten, met name de ongunstige gevolgen voor de concurrentiepositie van Nederland en de effecten op de prikkels tot innovatie en ondernemingslust in het algemeen. Internationale of Europese afspraken hebben daarom de voorkeur. Nederland speelt een actieve rol in het proces van de evaluatie en mogelijke herziening van de Europese Richtlijn milieuaansprakelijkheid en zou er goed aan doen om die kritisch-constructieve rol te blijven spelen.

Bibliografie

Aarts 2015
Aarts, G., "Ongewone voorvallen", *Vastgoedrecht*, 2015, nr. 3, p. 81-82.

Abraham 1988
Abraham, K., "Environmental Liability and the Limits of Insurance", *Columbia Law Review,* 1988, nr. 88, p. 942-988.

Adelman & Duncan 2011
Adelman, D.E. & Duncan, I.J., "The Limits of liability in Promoting Safe Geologic Sequestrating of CO_2", *Duke Environmental Law & Policy Forum*, 2011, p. 1-66.

Akin 2015
Akin, S., "Handhaven op de zorgplicht bij lozingen van afvalwater", *Milieu en Recht*, 2015, p. 435-437.

Akkermans, Faure & Hartlief 2000
Akkermans, A., Faure, M.G. & Hartlief, T. (red.), Proportionele aansprakelijkheid, Den Haag, Boom Juridische Uitgevers, 2000.

Alexander 1992
Alexander, J., "Unlimited Shareholder Liability Through a Procedural Lens", *Harvard Law Review*, 1992, nr. 106, p. 387-445.

Anker-Sørensen 2014
Anker-Sørensen, L., "Parental Liability for Externalities of Subsidiaries: Domestic and Extraterritorial Approaches", University of Oslo, Faculty of Law Legal Studies Research Paper Series, No. 2014-36.

Arentz 2013
Arentz, B., "De harde werkelijkheid", *Milieu en Recht*, 2013, nr. 100, p. 473.

Augenstein *et al.* 2010
Augenstein, D. *et al.*, *Study of the Legal Framework on Human Rights and the Environment Applicable to European Enterprises Operating Outside the European Union*, The University of Edinburgh, 2010.

Backes 2013
Backes, C.H.W., "Het voorstel voor een Omgevingswet – goed voor natuur en milieu?", *Tijdschrift voor Omgevingsrecht*, 2013, nr. 3, p. 99-112.

Backes *et al.* 2012
Backes, Ch.W. *et al*., *Naar een nieuw omgevingsrecht*, VBR-preadvies nr. 40, 2012.

Bauw 2007
Bauw, E., *De Groene Serie Privaatrecht, Onrechtmatige daad, Artikelsgewijs commentaar, Afdeling 2. Aansprakelijkheid voor personen en zaken, Artikel 175(1). Gevaarlijke stoffen, Aantekening 18, De aansprakelijke persoon in geval van lucht-, water- of bodemverontreiniging (art. 175 lid 4)*, bijgewerkt tot en met 1 april 2007.

Ben-Shahar & Logue 2012
Ben-Shahar, O. & Logue, K.D., "Outsourcing Regulation: How Insurance Reduces Moral Hazard", *Michigan Law Review,* 2012, nr. 111(2), p. 197-248.

Bergkamp, L., Compensating personal injuries caused by DES: "No-Causation Liability" in The Netherlands, European Journal of Health Law 1: 35-51, 1994.

Bergkamp 1989.
Bergkamp, L., *De vervuiler betaalt dubbel: over de verhouding tussen privaat en publiek milieurecht*, Antwerpen, Intersentia, 1989.

Bergkamp 2001
Bergkamp, L., *Liability and environment: Private and public law aspects of civil liability for environmental harm in an international context*, Deventer, Kluwer, 2001.

Bergkamp 2002
Bergkamp, L., "Corporate Governance and Social Responsibility: A New Sustainability Paradigm?", *European Energy and Environmental Law Review*, 2002, nr. 11(5), p. 136–152.

Bergkamp 2003a
Bergkamp, L., "Environmental Risk Spreading and Insurance", *Review of European Community & International Environmental Law*, 2003, nr. 12(3), p. 269–283.

Bergkamp 2003b
Bergkamp, L., De meerwaarde van aansprakelijkheid voor het milieu is niet aangetoond. Kanttekeningen bij het preadvies van Faure", in Hartlief, T. & Klosse, S. (eds), *Einde van het aansprakelijkheidsrecht?*, Den Haag, Boom Juridische Uitgevers, 2003, p. 335-344.

Bergkamp 2013
Bergkamp, L. (red.), *The EU REACH Regulation for Chemical Substances: Law and Practice*, Oxford, Oxford University Press, 2013.

Bergkamp 2015
Bergkamp, L., "Het Haagse klimaatvonnis: rechterlijke onbevoegdheid en de negatie van het causaliteitsvereiste", *NJB*, 2015, nr. 33, p. 2278-2288.

Bergkamp 2016
Bergkamp, L., "Onrechtmatige gevaarzetting 4.0: rechterlijke revolutie met een nieuwe theorie van onrechtmatige daad?", *TGMA*, 2016, p. 19-38.

Bergkamp & Hanekamp 2003
Bergkamp, L. & Hanekamp, J.C., "Voorzorgsaansprakelijkheid: naar een Post-Normale Jurisprudentie?", *AV&S*, 2003, p. 123.

Bergkamp & Pak 2001
Bergkamp, L. & Pak, W.-Q., "Piercing the corporate veil: shareholder Liability for Corporate Torts", *MJ*, 2001, nr. 8(2), p. 167-188.

Bergkamp *et al*. 2015
Bergkamp, L., Faure, M.G., Hinteregger, M. & Philipsen, N. (red.), *Civil Liability in Europe for Terrorism-Related Risk*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015.

Biezeveld & Stoove 2011
Biezeveld, G.A. & Stoove, M.C., "Naar een Nederlandse Omgevingsautoriteit. Een pleidooi voor onafhankelijk milieutoezicht", *TvT*, 2011, nr. 2/3, p. 11-33.

Blumberg & Strasser 2000
Blumberg, Ph.I. & Strasser, K.A., "Enterprise Liability in Commercial Relationships Including Franchising, Licensing, Health Care Enterprises, Successor Liability, Lender Liability, and Inherent Agency", in *The Law of Corporate Groups,* Annual Supplement 2000-02.

Boonekamp & Valk 2016
Boonekamp, R.J.B. & Valk, W.L. (red.), *Stelplicht en Bewijslast*, Devener, Wolters Kluwer, 2016.

Borgers *et al*. 2013
Borgers, H.C., Van den Broek, J.H.G., Kistenkast, F.H., Soer, J.H.K.C. & Staal, M.E.F., "Op weg naar een optimaal stelsel voor het omgevingsrecht: Verslag van de VMR Inspiratiesessie van 7 februari 2013", *Milieu en Recht*, 2013, nr. 47, p. 229-232.

Bouw 1994
Bouw, E., *Buiten-contractuele aansprakelijkheid voor bodemverontreiniging*, Deventer, Kluwer, 1994.

Braams 2003
Braams, W.Th., "Déja vu: het voorzorgsbeginsel en de aansprakelijkheid voor onbekende gevaren", *TMA*, 2003, nr. 6, p. 147-150.

Braams & Brans 2010
Braams, W. & Brans, E., "Aansprakelijkheid voor schade door opslag van CO2 in het perspectief van de Richtlijn Carbon Capture Storage (CCS)", in Braams, W., Van Rijn, A. & Scheltema, M. (red.), *Klimaat en recht*, Deventer, Kluwer, 2010, p. 177-200.

Braams & Dongelmans 2013
Braams, W.Th. & Dongelmans, D.H., "Van geval naar gebied: gebiedsgericht grondwaterbeheer als deux ex machina", *TGMA*, 2013, p. 2.

Braams & Winterink 2015
Braams, W.Th. & Winterink, K., "Het Convenant bodem en ondergrond 2016-2020: op weg naar de Omgevingswet", *TGMA*, 2015, p. 169-175.

Braams, Burger & Winterink 2013
Braams, W.Th., Burger, L. & Winterink, K., "Bodemsanering, bestaat dat nog?", *Milieu en Recht*, 2013, p. 290-295.

Braams, Van Rijn & Scheltema 2010
Braams, W., Van Rijn, A. & Scheltema, S., *Klimaat en recht*, Deventer, Kluwer, 2010.

Brans 2002
Brans, E.H.P., "De vergunning vrijwaart niet van aansprakelijkheid", in Akkermans, A. & Brans, E. (red.), *Aansprakelijkheid en schadeverhaal bij rampen*, Nijmegen, Ars Aequi Libri, 2002, p. 247-264.

Brans 2007
Brans, E.H.P., "Het wetsvoorstel tot implementatie van de EU-richtlijn Milieuaansprakelijkheid (2004/35/EG)", *Milieu en Recht*, 2007, nr. 9, p. 536-545.

Brans 2010
Brans, E.H.P., "Aansprakelijkheid voor milieuschade: de richtlijn Milieuaansprakelijkheid: nieuwe taken en bevoegdheden voor overheden", *Risico Bewust*, 2010, nr. 1, p. 6-12.

Brans 2014
Brans, E., "Chemie-Pack – Lessons learned juridische afhandeling", *Magazine nationale veiligheid en crisisbeheersing*, 2014, p. 52-53.

Brans & Langbroek 2014
Brans, E.H.P. & Langbroek, H.J.S.M., "Aansprakelijkheid voor milieuverontreiniging door binnenvaartschepen", *Tijdschrift Vervoer & Recht*, 2014, nr. 1.

Brans & Van den Brink 2014
Brans, M.C. & Van den Brink, K.M., "Schaliegas in een publiekrechtelijk kader: Lessen uit de praktijk van conventionele gaswinning", *Milieu en Recht*, 2014, nr. 32, p.150-162.

Brans *et al*. 2012
Brans, E. *et al*., *Naar aansprakelijkheid voor (de gevolgen van) klimaatverandering?*, Preadvies VMR, 2012, nr. 1.

Brenninkmeijer *et al*. 2012
Brenninkmeijer, A.F.M., De Graaf, B., Roeser, S. & Passchier, W.F., "Omgaan met omgevingsrisico's en onzekerheden. Hoe doen we dat samen? Ministerie van I&M. Kamerbrief met rapport 'Bewust Omgaan met Veiligheid: Rode Draden, Een proeve van IenM-breed afwegingskader veiligheid", 10 juli 2014, <https://www.rijksoverheid.nl/-documenten/rapporten/2014/08/18/bewust-omgaan-met-veiligheid-rode-draden-een-proeve-van-ienm-breed-afwegingskader-veiligheid>.

Bruggeman, Faure & Heldt 2012
Bruggeman, V., Faure, M.G. & Heldt, T., "Insurance Against Catastrophe: Government Stimulation of Insurance Markets for Catastrophic Events", *Duke Environmental Law & Policy Forum*, 2012, nr. XXIII(1), p. 185-241.

Buchanan & Tullock 1962
Buchanan, J. & Tullock, G., *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, University of Michigan Press, 1962.

Carney 2000
Carney, W., "Limited Liability", in Bouckaert, B. & De.Geest, G. (red.), *Encyclopedia of Law and Economics*, Cheltenham, Edward Elgar, 2000.

Carson 1993
Carson, Th., "Friedman's Theory of Corporate Social Responsibility", *Business & Professional Ethics Journal*, 1993, nr. 12(1), p. 3-32.

Castillo & Van Boom 2007
Castillo, M.M. & Van Boom, W.H., "Netherlands", in Koch, B.A. (ed.), *Liability and compensation schemes for damage resulting from the presence of genetically modified organisms in non-gm crops*, Vienna, European Center of Tort and Insurance Law, 2007, p. 306-320.

Couwenberg 2015
Couwenberg, O., "Aansprakelijkheid voor aardbevingsschade vanuit rechtseconomisch perspectief", *NJB*, 2015, p. 1739-1744.

Dari-Mattiacci & Parisi 2003
Dari-Mattiacci, G. & Parisi, F., "The Cost of Delegated Control: Vicarious Liability, Secondary Liability and Mandatory Insurance", *International Review of Law and Economics,* 2003, nr. 23(4), p. 453-475.

De Graaf *et al*. 2015
De Graaf, K.J., Van der Veen, G.A., Tolsma, H.D. & Marseille, A.T., "Omgevingswet: fundamentele keuzes in het wetgevingstraject uitgelicht", *Milieu en Recht*, 2015, nr. 114, p. 604-610.

De Hek 2007
De Hek, M., "Omvang van de bewijslast van de milieuaansprakelijkheid in recente Duitse jurisprudentie inzake de Umwelthaftungsgesetz en het burenrecht", *Tijdschrift voor milieuschade en aansprakelijkheidsrecht*, 2007, nr. 21(1), p. 3-7.

De Jong 2015
De Jong, E.R., "Rechterlijke risicoregulering bij gezondheids- en milieurisico's", *AA*, 2015, p. 872-881.

De Putter 2010
De Putter, P.J., "De Waterwet: meer dan zomaar een nieuwe wet", *TBR*, 2010, nr. 35, p. 196-208.

De Smedt & Faure 2010
De Smedt, K. & Faure, M.G., "The implementation of the Environmental Liability Directive", *Zeitschrift für Europäisches Privatrecht*, 2010, nr. 4, p. 783-808.

De Smedt & Faure 2016
De Smedt, K. & Faure, M.G., "Schone fossiele energie? Aansprakelijkheid en verzekerbaarheid van milieuschade veroorzaakt door schaliegaswinning en CCS", *Milieu & Recht*, 2016, nr. 43(1), p. 11-19.

Dine 2012
Dine, J., "Jurisdictional arbitrage by multinational companies: a national law solution?", *Journal of Human Rights and the Environment*, 2012, nr. 3(1), p. 44–69.

Drahmann 2015
Drahmann, A., "Aandachtspunten bij de toedeling van ontwikkelingsruimte uit het Programma Aanpak Stikstof (PAS)", *Milieu en Recht*, 2015, nr. 132, p. 670-680.

Duijkersloot *et al*. 2011
Duijkersloot, A.P.W. *et al*., "Algemeen geregeld, goed geregeld?", *Milieu en Recht*, 2011, p. 576-585.

Enneking 2013
Enneking, L., "Zorgplichten van multinationals in Nederland: 'Second best' zo slecht nog niet", *NJB*, 2013, p. 744-750.

Enneking *et al*. 2015
Enneking, L. *et al*., *Zorgplichten van Nederlandse Ondernemingen inzake Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen: Een rechtsvergelijkend empirisch onderzoek naar de stand van het Nederlandse recht in het licht van UN Guiding Principles*, Universiteit Utrecht: UCALL, 2015.

Faure 1991
Faure, M.G., "De gevolgen van de "administratieve afhankelijkheid" van het milieustrafrecht: een inventarisatie van knelpunten", in Faure, M.G., Ouddijk, J.C. & Schaffmeister, D. (red.), *Zorgen van heden. Opstellen over het milieustrafrecht in theorie en praktijk*, Arnhem, Gouda Quint, 1991, p. 127-129.

Faure 1993
Faure, M. (red.), *Aansprakelijkheid voor het nucleaire risico*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 1993.

Faure 2003
Faure, M.G., "De meerwaarde van het aansprakelijkheidsrecht voor het milieu", in Hartlief, T. & Klosse, S. (eds), *Einde van het aansprakelijkheidsrecht?*, Den Haag, Boom Juridische Uitgevers, 2003, p. 223-334.

Faure 2004
Faure, M.G., "Alternative Compensation Mechanisms as Remedy for Uninsurability of Liability", *The Geneva Papers on Risk and Insurance*, 2004, nr. 29(3), p. 455-489.

Faure 2006a
Faure, M.G., "Economic Criteria for Compulsory Insurance", *The Geneva Papers on Risk and Insurance*, 2006, nr. 31, p. 149-168.

Faure 2006b
Faure, M.G., "Accident Compensation", in Smits, J.M. (red.), *Elgar Encyclopedia of Comparative Law*, Cheltenham, Edward Elgar, 2006, p. 1-17.

Faure 2016a
Faure, M.G., "Liability and Compensation for Damage Resulting from CO_2 Storage Sites", *William & Mary Environmental Law & Policy Review*, 2016, nr. 40(2), p. 387-476.

Faure 2016b
Faure, M.G., "Aansprakelijkheid voor CCS", in Hartlief, T. & Faure, M.G. (red.), *De Spierbundel. De agenda van het aansprakelijkheidsrecht*, Deventer, Wolters Kluwer, 2016, p. 285-297.

Faure & Betlem 2008
Faure, M.G. & Betlem, G., "Applying national liability law to transboundary pollution: some lessons from Europe and the United States", in Faure, M.G. & Song, Y. (red.), *China and International Environmental Liability. Legal Remedies for Transboundary Pollution*, Cheltenham, Edward Elgar, 2008, p. 129-191.

Faure, Goodwin & Weber 2014
Faure, M.G., Goodwin, M. & Weber, F., "The Regulator's Dilemma: Caught between the Need for Flexibility & the Demands of Foreseeability. Reassessing the Lex Certa Principle", *Albany Law Journal of Science & Technology*, 2014, nr. 24(2), p. 283-364,

Faure & Hartlief 2016
Faure, M.G. & Hartlief, T., in TPR, 2016 (forthcoming).

Faure & Peeters 2010
Faure, M.G. & Peeters, M.G.W.M., "Financiële zekerheden in het Nederlands milieurecht", *Tijdschrift voor Aansprakelijkheid, Verzekering en Schade*, 2010, nr. 4, p. 136-145.

Faure & Philipsen 2014
Faure, M.G. & Philipsen, N. (red.), *Access to Justice in Environmental Matters*, The Hague, Eleven International Publishing, 2014.

Faure & Vanden Borre 2008
Faure, M.G. & Vanden Borre, T., "Compensating Nuclear Damage: A Comparative Economic Analysis of the U.S. and International Liability Schemes", *William & Mary Environmental Law and Policy Review*, 2008, nr. 33, p. 219-287.

Faure & Verheij 2007
Faure, M.G. & Verheij, A. (red.), *Shifts in Compensation for Environmental Damage*, Vienna, Springer, 2007.

Faure & Wibisana 2010a
Faure. M.G. & Wibisana, A., "Liability to Third Parties for Damage Caused by GMOs: An Economic Perspective", in Koch, B.A. (ed.), *Damage Caused by Genetically Modified Organisms. Comparative Survey of Redress Options for Harm to Persons, Property or the Environment*, Berlin, de Gruyter, 2010, p. 826-880

Faure & Wibisana 2010b
Faure, M.G. & Wibisana, A., "Liability for Damage Caused by GMOs: An Economic Perspective", *The Georgetown International Environmental Law Review*, 2010, nr. XXIII(1), p. 1-69.

Faure, Liu & Wang 2015
Faure, M.G., Liu, J. & Wang, H., "A Multilayered Approach to Cover Damage Caused by Offshore Facilities", *Virginia Environmental Law Journal*, 2015, nr. 33, p. 356-422.

Faure, Visscher & Tzankova 2015
Faure, M.G., Visscher, L.T. & Tzankova, I.M. (red.), *Collectieve Acties. Preadviezen 2015 uitgebracht voor de Vereninging voor Burgerlijk Recht*, Zutphen, Uitgeverij Paris, 2015.

Faure *et al.* 2009
Faure, M., Peeters, M, Philipsen, N. en De Smedt, K., *Milieuaansprakelijkheid goed geregeld?, Een analyse van het geheel aan privaatrechtelijke en publiekrechtelijke milieuaansprakelijkheidsregelingen in het Nederlandse milieurecht*, Metro, Universiteit Maastricht, Eindversie 9 december 2009.

Fennis 2013
Fennis, R.P.M., "Gebiedsgerichte aanpak van grondwaterverontreiniging in het licht van de beginselen van milieurecht", *Milieu en Recht*, 2013, p. 233-234.

Fikkers 2015
Fikkers, S., "Urgenda, de zorgplicht en toekomstige generaties", *NJB*, 2015, p. 2289-2293.

Franken 2008
Franken, S., "Voorzorg: beginsel in het aansprakelijkheidsrecht?", *NJB*, 2008, p. 1682.

Franken 2010
Franken, A.Ch.H., "Het voorzorgsbeginsel in het aansprakelijkheidsrecht", *AV&S*, 2010, nr. 25, p. 198.

Friedman 1962
Friedman, M., *Capitalism and Freedom*, University of Chicago Press, 1962.

Frins 2014
Frins, R.H.W., "Reactie op 'Over bestaand gebruik in de Natuurbeschermingswet 1998. Wetgeving en jurisprudentie rond bestaand gebruik, bestaande rechten, projecten en andere handelingen'", *Milieu en Recht*, 2014, nr. 33, p. 163-165.

Gierveld 2014
Gierveld, H.A.J., "2018?", *TO*, 2014, nr. 03/04.

Groothuijse, Korsse & Schueler 2014
Groothuijse, F., Korsse, D. & Schueler, B., "Kroniek van het omgevingsrecht: De weg naar een nieuwe Omgevingswet", *Nederlands Juristenblad*, 2014, nr. 35, p. 2514-2524.

Grundfest 1992
Grundfest, J., "The Limited Future of Unlimited Liability: A Capital Markets Perspective", *YaIe Law Journal*, 1992, nr. 102, p. 387-425.

Handgraaf 2009
Handgraaf, S., "De Waterwet", *Milieu en Recht*, 2009, p. 489-496.

Handgraaf 2011
Handgraaf, S., "Jurisprudentie Waterwet", *Tijdschrift voor Omgevingsrecht*, 2011, nr. 3, p. 77-81.

Hansmann & Kraakman 1997
Hansmann, H. & Kraakman, R., : Toward Unlimited Shareholder Liability for Corporate Torts", *Yale Law Journal*, 1997, nr. 100, p. 1879-1920.

Hartlief 2006
Hartlief, T., "Schadevergoedingsrecht", in Spier, J., Hartlief, T., Van Maanen, G.E. & Vriesendorp, R.D., *Verbintenissen uit de wet en Schadevergoeding*, Deventer, Kluwer, vierde druk, 2006, p. 212-292.

Havekes 2009
Havekes, H.J.M., "De Waterwet: innovatie van het waterrecht", *Tijdschrift voor Omgevingsrecht*, 2009, p. 156-163.

Havekes & Hofstra 2013
Havekes, H. & Hofstra, M., "Het zelfreinigend vermogen een handje geholpen: 40 jaar wetgeving en beleid voor het waterkwaliteitsbeheer", *Milieu en Recht*, 2013, p. 296-300.

Havekes & Wensink 2013
Havekes, H.J.M.& Wensink, W.J., "Omgevingswet waterproof?", *TO*, 2013, nr. 2, p. 68-81.

Havercroft & Macrory 2014
Havercroft, I. & Macrory, R., *Legal Liability and Carbon Capture and Storage. A comparative perspective*, 2014.

Janse & Van Rijswick 2012
Janse, W.M. & Van Rijswick, H.F.M.W., "De programmatische aanpak in het waterbeheer: een les voor de Omgevingswet?", *Milieu en Recht*, 2012, p. 242-253.

Kaajan 2011
Kaajan, M.M., "Gebiedsbescherming in het wetsvoorstel natuur: Oude wijn in nieuwe zakken?!", *Milieu en Recht*, 2011, nr. 181, p. 645-652.

Kaajan 2015
Kaajan, M., in Uylenburg, R. (red.), *Tekst & Commentaar Milieurecht*, Deventer, Wolters Kluwer, 2015.

Kaajan & Onrust 2015
Kaajan, M.M. & Onrust, F., "Kroniek natuurbeschermingsrechten Ffw (deel 1)", *Bouwrecht*, 2015, nr. 61.

Kamarshi, Kurtz & Soulsby 2012
Kamarshi, B., Kurtz, J.B., Soulsby, R., "Fracking: Considerations for risk management and financing", 21 June 2012, at <http://www.milliman.com/insight/insurance/Fracking-Considerations-for-risk-management-and-financing>.

Koeman 1989
Koeman, N.S.J., "Nabeschouwing", in Koeman, N.S.J., Ouwerkerk, E.J. & Van Dunné, J.M. (red.), *Civielrechtelijke aansprakelijkheid voor milieuschade*, Zwolle, Tjeenk Willink, 1989, p. 231.

Koeman 2006
Koeman, N.S.J., "Milieuprivaatrecht", in Backes, Ch.W., Gilhuis, P.C. & Koeman, N.S.J. (red.), *Milieurecht*, Deventer, Kluwer, zesde druk, 2006, p. 511-547.

Koster 2008
Koster, M.H., "CO_2-opslag in Nederland: de nieuwe CCS-richtlijn, het huidige Nederlandse wettelijke kader, risico's en aansprakelijkheid", *Nederlands Tijdschrift voor Energierecht*, 2008, p. 316-326.

Kottenhagen-Edzes 1992, p. 248.

Kremers 2012
Kremers, G.J., "Gebiedsgerichte aanpak van verontreinigd grondwater: Reflectie op de voorgestelde wijziging van de Wet bodembescherming", *Milieu en Recht*, 2012, nr. 1, p. 14-24.

Leijendekker-van Kaam 2015
Leijendekker-van Kaam, R., "Een nieuwe Autoriteit voor nucleaire veiligheid en stralingsbescherming", *Milieu en Recht*, 2015, p. 681-686.

Liu & Faure 2016
Liu, J. & Faure, M.G., "Compensation for Nuclear Damage: A Comparison among the International Regime, Japan and China", *International Environmental Agreements*, 2016, nr. 16, p. 165-187.

Lofstedt 2014
Lofstedt, R., "The substitution principle in chemical regulation: a constructive critique", *Journal of Risk Research*, 2014, p. 543-564.

Lont 2013
Lont, Y., "Een strategie voor een beter mariene milieu: De implementatie van de Kaderrichtlijn marien strategie", *Milieu en Recht*, 2013, p. 474-483.

Meijer & Zwiers 2012
Meijer, E. & Zwiers, W., "Voorjaarsschoonmaak in het natuurbeschermingsrecht: Minder geld, minder regels, minder bescherming", *Milieu en Recht*, 2012, nr. 31, p. 160-171.

Michiels 2013
Michiels, L., "Veertig jaar milieurecht: enkele algemene thema's", *Milieu en Recht*, 2013, p. 285-289.

Mott 2007
Mott, R.M., State of the law in Europe on generator liability: waste stewardship in a complex system, <http://www.asser.nl/upload/eelwebroot/www/documents/dossiers/GeneratorLiability.pdf>.

Nieuwenhuis 1991
Nieuwenhuis, J.H., "Blinddoek en balans in het milieurecht. Drie manieren om belangen af te wegen", in Hol, A.M. & Loth, M.A. (red.), *Dilemma's van Aansprakelijkheid*, Zwolle, Tjeenk Willink, 1991, p. 44-47.

Nijmeijer 2016
Nijmeijer, A.G.A., "Omgevingswet: Maak de ambities waar, maar maak het niet ingewikkelder dan het al is", *TO*, 2016, nr. 1/2, p. 1-3.

Nygh 2002
Nygh, P., "The Liability of Multi-national Corporations for the Torts of Their Subsidiaries", *European Business Organization Law Review*, 2002, nr. 3(1), p. 51-81.

Ozinga & Wensink 2011
Ozinga, J.C. & Wensink, W.J., "Lozingen onder de Waterwet en de Wabo", *Milieu en Recht*, 2011, p. 2-9.

Posner, R.

Richardson & Sjåfjell 2015
Richardson, B.J. & Sjåfjell, B., "Capitalism, the Sustainability Crisis, and the Limitations of Current Business Governance", in Sjåfjell, B. & Richardson, B.J. (red.), *Company Law and Sustainability: Legal Barriers and Opportunities*, Cambridge University Press, 2015.

Rott & Ulfbeck 2015
Rott, P. & Ulfbeck, V., "Supply Chain Liability of Multinational Corporations?", *European Review of Private Law*, 2015, nr. 3, p. 415-436.

Ruggie 2011
Ruggie, J., "United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations "Protect, Respect and Remedy" Framework", 2011, <http://business-humanrights.org/sites/default/files/media/documents/ruggie/ruggie -guiding-principles-21-mar-2011.pdf>.

Rus-Van der Veld 1989
Rus-Van der Veld, M., "Onrechtmatige daad en vergunning", in Koeman, N.S.J., Ouwerkerk, J.W. & Van Dunné, J.M. (red.), *Civielrechtelijke aansprakelijkheid voor milieuschade*, Zwolle, Tjeenk-Willink, 1989, p. 105-113.

Rutgers & Hidma 2004
Rutgers, G.R. & Hidma, T.R., *Bewijs: de regeling van het bewijsrecht in civiele zaken*, Deventer, Kluwer, 2004.

Schippers, Van der Ven & Van der Werf 2013
Schippers, E.C.M., Van der Ven, A.J. & Van der Werf, M.C., "De Crisis- en herstelwet: een blijvertje (deel I en II)", *Gemeentestem*, 2013, p. 302-368.

Schueler 2012
Schueler, B., "Of heeft u liever negatieve onevenredigheid?", *Milieu en Recht*, 2012, nr. 47, p. 241.

Schutgens 2015
Schutgens, R., "Urgenda en de trias: Enkele staatsrechtelijke kanttekeningen bij het geruchtmakende klimaatvonnis van de Haagse rechter", *NJB*, 2015, p. 2270-2277.

Shavell 1979
Shavell, S., "On Moral Hazard and Insurance", *Quarterly Journal of Economics*, 1979, p. 541-562.

Shavell 1984
Shavell, S., "Liability for Harm versus Regulation of Safety", *Journal of Legal Studies*, 1984, nr. 13(2), p. 357-374.

Shavell 2005
Shavell, S., "Minimum Asset Requirements and Compulsory Liability Insurance as Solutions to the Judgment Proof Problem", *Rand Journal of Economics,* 2005, nr. 36(1), p. 63-77.

Sjåfjell *et al*. 2015
Sjåfjell, B. *et al*., "Shareholder Primacy: The Main Barrier to Sustainable Companies", in Sjåfjell, B. & Richardson, B.J. (red.), *Company Law and Sustainability: Legal Barriers and Opportunities*, Cambridge University Press, 2015.

Spier 2006a
Spier, J., "Risico-aansprakelijkheid (afd. 6.3.2)", in Spier, J., Hartlief, T., Van Maanen, G.E. & Vriesendorp, R.D., *Verbintenissen uit de wet en Schadevergoeding*, Deventer, Kluwer, vierde druk, 2006, p. 88-130.

Spier 2006b
Spier, J., "Verjaring", in Spier, J., Hartlief, T., Van Maanen, G.E. & Vriesendorp, R.D., *Verbintenissen uit de wet en Schadevergoeding*, Deventer, Kluwer, vierde druk, 2006, p. 361-374.

Spier 2006c
Spier, J., "Productaansprakelijkheid", in Spier, J., Hartlief, T., Van Maanen, G.E. & Vriesendorp, R.D., *Verbintenissen uit de wet en Schadevergoeding*, Deventer, Kluwer, vierde druk, 2006, p. 131-149.

Stein 2015
Stein, H.A., *Civiel bewijsrecht*, Brave New Books, 2014.

Stone 2010
Stone, Chr.D., *Should Trees Have Standing?: Law, Morality, and the Environment*, Oxford University Press, Third Edition, 2010.

Strasser & Blumberg 2009
Strasser, K.A. & Blumberg, Ph.I., "Legal Models and Business Realities of Enterprise Groups - Mismatch and Change", Comparative Research in Law & Political Economy. Research Paper No. 18/2009, <http://digitalcommons.osgoode.yorku.ca/clpe/131>.

Thoe Schwartzenberg 2015
Thoe Schwartzenberg, H.W.B., *Civiel bewijsrecht voor de rechtspraktijk*, 4e druk, Antwerpen, Maklu, 2015.

Tjong Tjin Tai 2008
Tjong Tjin Tai, T.F.E., "Grenzen aan aansprakelijkheid voor uitgifte van verontreinigde grond?", *MvV*, 2008, p. 114-116.

Tolsma 2010
Tolsma, H.D., "De toekomst van de Wabo: een omgevingsvergunning met integrale belangenafweging", *Milieu en Recht*, 2010, p. 146-150.

Tubbing 2011
Tubbing, A.M.C.C., "Op weg van afvalstoffenbeheer naar materiaalketen? Implementatie van de nieuwe Kaderrichtlijn Afvalstoffen in de Wet milieubeheer", Milieu en Recht, 2011, p. 82-88.

Tubbing 2014
Tubbing, A.M.C.C., "De handhaving van kwaliteitsnormen bij bodemwerkzaamheden", *Milieu en Recht*, 2014, nr. 17, p. 74-80.

Tubbing & Van Ham 2013
Tubbing, A.M.C.C. & Van Ham, H.J.A., "De bestuurlijke strafbeschikking voor milieu- en keurfeiten", *Milieu en Recht*, 2013, p. 2-10.

Uylenburg 2011
Uylenburg, R., "Programmeren, hoe doe je dat?", *Milieu en Recht*, 2011, nr. 166, p. 575.

Uylenburg 2015
Uylenburg, R., *Tekst & Commentaar Milieurecht*, Deventer, Wolters Kluwer, 2015.

Van Acht 1994
Van Acht, R.J.J., "De zorgvuldigheidsnorm in het milieurecht. De rol van het milieubelang bij de rechterlijke oordeelsvorming", in Van Acht, R.J.J. & Sicking, G.C. (red.), *Privaatrecht en Milieu*, Zwolle, Tjeenk-Willink, 1994, p. 19-22.

Van Boom & Faure 2007
Van Boom, W.H. & Faure, M.G. (red.), *Shifts in Compensation between Private and Public Systems*, Wenen, ECTIL, 2007.

Van Boom, Lukas & Kissling 2007
Van Boom, W.H., Lukas, M. & Kissling, Ch. (red.), *Tort law and regulatory law*, Wenen, Springer, 2007.

Van Dam 2008
Van Dam, C., *Onderneming en mensenrechten: Zorgvuldigheidsnormen voor ondernemingen ter voorkoming van betrokkenheid bij schending van mensenrechten*, Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2008.

Van den Berg & Reimert 2013
Van den Berg, D.J.A. & Reimert, I.E., "Aansprakelijkheid van Shell voor olielekkage(s) in Nigeria", *Bb*, 2013, p.73-77.

Van den Broek 2013
Van den Broek, J., "iLawsysteem dringend gewenst", *Milieu en Recht*, 2013, p. 1.

Van den Broek 2015
Van den Broek, J.H.G., "Wetssystematiek Omgevingswet moet eenvoudig beter", *Milieu en Recht*, 2015, nr. 32, p. 149-157.

Van den Noort & Brans 2015
Van den Noort, H.J. & Brans, M.C., "Handhaving van het Brzo anno 2015: een bestuursrechtelijke en strafrechtelijke mix", *Tijdschrift voor Sanctierecht en Onderneming*, 2015, nr. 1, p. 24-39.

Van der Veen 2014
Van der Veen, G.A., "Milieuaansprakelijkheid en zorgplichten in de Omgevingswet", *Tijdschrift voor Omgevingsrecht*, 2014, nr. 03/04, p. 103-109.

Van der Veen & Hoekstra 2014
Van der Veen, G.A. & Hoekstra, J.J., "De preventieve zorgplicht uit de Wet bodembescherming", *Bodem*, 2014, 5, p. 44.

Van der Veen & Hoekstra 2015
Van der Veen, G.A. & Hoekstra, J.J., "Sanering en kostenverhaal door de overheid", *Bodem*, 2015, nr. 3, p. 46-47.

Van der Velden 2015
Van der Velden, J., "Omgevingswet vereist visie en bestuurlijke daadkracht, bij voorkeur nu al", *Milieu en Recht*, 2015, nr. 112, p. 595.

Van Dijk 2007
Van Dijk, Chr.H., "Privaatrechtelijke aansprakelijkheid voor opwarming van de aarde", *NJB,* 2007, p. 2333.

Van Dunné 1989
Van Dunné, J.M., "Milieu-aansprakelijkheid uit onrechtmatige daad: van schuld- naar risicoaansprakelijkheid", in Jonge Baliecongres 1989, *Zand Erover, Milieurecht in de Advocatenpraktijk*, Zwolle, Tjeenk-Willink, 1989, p. 14-15.

Van Dunné 2009
Van Dunné, J.M., "De Franse Kalimijnen revisited: aansprakelijkheid bij onzeker causaal verband. De Rechtbank Rotterdam zet de klok terug bij grensoverschrijdende watervervuiling (Deel I en II)", *Tijdschrift voor Milieuschade en Aansprakelijkheidsrecht*, 2009-5/6, p. 143-151.

Van Geilswijk 2015
Van Geilswijk, M., in Uylenburg, R. (red.), *Tekst & Commentaar Milieurecht*, Deventer, Wolters Kluwer, 2015, p. 1698.

Van Gestel & Loth 2015
Van Gestel, R. & Loth, M., "Urgenda: roekeloze rechtspraak of rechtsvinding 3.0?", *NJB*, 2015, nr. 1849, afl. 37, p. 2598-2605.

Van Gestel & Loth 2016
Van Gestel, R. & Loth, M., "Rechtsvorming in een meerlagige rechtsorde", *NJB*, 2016, p. 194-195.

Van Maanen 2006
Van Maanen, "Aansprakelijkheid voor eigen gedrag op grond van art. 6:162", in Spier, J., Hartlief, T., Van Maanen, G.E. & Vriesendorp, R.D., *Verbintenissen uit de wet en Schadevergoeding*, Kluwer, Deventer, vierde druk, 2006, p. 18-87.

Van 't Foort & Vermolen 2015
Van 't Foort, S. & Vermolen, R.A.F., "Knelpunten en oplossingen in het afvalwaterketenbeheer", *Milieu en Recht*, 2015, p. 410-420.

Van 't Lam 2015
Van 't Lam, V.M.Y., "Enkele recente ontwikkelingen in milieurechtelijke jurisprudentie", *Bestuursrecht,* 2015, p. 386-399.

Verhoeven 2014
Verhoeven, M.J.H.M., "Drie jaar milieurechtspraak in eerste aanleg", *Milieu en Recht*, 2014, p. 81-88.

Vogelenzang *et al*. 2010
Vogelenzang, E.M. *et al*., *Regulering van Onzekere Risico's van Nanomaterialen*, STEM, 2010, nr. 5.

Vogel-Jaartsveld 2015
Vogel-Jaartsveld, E.G.M., "Een hoofdstuk Bedrijven in de Omgevingswet: reactie op 'Wetssystematiek Omgevingswet moet eenvoudig beter'", *Milieu en Recht*, 2015, nr. 83, p. 438-439.

Vytopil 2012
Vytopil, L., "Contractual Control and Labour-Related CSR Norms in the Supply Chain: Dutch Best Practices", *Utrecht Law Review*, 2012, nr. 8(1).

Waling 2015
Waling, C., "Punitieve handhaving van het omgevingsrecht: eenvoudig beter?", *Milieu en Recht*, 2015, p. 669.

Wissink & Bouma 2002
Wissink, B. & Bouma, J. (red.), *Perspectieven op milieurisico's*, Den Haag, 2002.

Woldendorp & Molenaar 2012
Woldendorp, H.E. & Molenaar, C., "Afkoop van aansprakelijkheid bij gebiedsgerichte aanpak van grootschalige historische grondwaterverontreiniging", *Bouwrecht*, 2012, nr. 152, p. 811.

Woldendorp & Vertegaal 2013
Woldendorp, H. & Vertegaal, K., "Een doelmatiger natuurbeschermingsrecht: Bedrieglijk fata morgana of realistisch vergezicht", *Milieu en Recht*, 2013, nr. 69, p. 308-313.

Zwier 2013
Zwier, W., "Over bestaand gebruik in de Natuurbeschermingswet 1998: wetgeving en jurisprudentie rond bestaand gebruik, bestaande rechten, projecten en andere handelingen", *Milieu en Recht*, 2013, nr. 134, p. 639-645.