

## Voorzitter

De heer **Van der Linden**, voorzitter van het stembureau: Mevrouw de voorzitter. Er zijn 69 stemmen uitgebracht, waarvan 68 op de heer De Boer en één blanco. Geen verrassende uitslag, maar ik geloof wel dat die overtuigend is!

Daarmee heeft de commissie haar werk volbracht en ik dank de leden van de commissie voor de assistentie.

De **voorzitter**: Dat is nu bijzonder jammer, mijnheer Van der Linden, want dat laatste stond in mijn tekst.

De heer **Van der Linden**, voorzitter van het stembureau: Ja, maar ik mag mijn eigen leden toch ook bedanken?

De **voorzitter**: U mag hen ook bedanken, zeker. Toch zou ik graag als voorzitter de leden stemopnemers nog een keer bedanken voor de door hen verrichte werkzaamheden. Aangezien de heer De Boer, gezeten op de ambtenarentribune, de absolute meerderheid van stemmen op zich heeft verenigd, is hij benoemd tot plaatsvervangend griffier. Ik wens hem van harte geluk met deze benoeming. De beëdiging van de heer De Boer zal op een nader te bepalen tijdstip plaatsvinden.

(applaus)

---

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Wijziging van de Wet Milieubeheer in verband met implementatie van richtlijn nr. 2004/35/EG (milieuaansprakelijkheid) (30920).**

De beraadslaging wordt geopend.

De **voorzitter**: Ik heet de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van harte welkom in deze Kamer.

□

Mevrouw **Huijbregts-Schiedon** (VVD): Voorzitter. De VVD-fractie had graag het wetsvoorstel Wijziging Wet milieubeheer inzake milieuaansprakelijkheid in de oorspronkelijke vorm gesteund. Met dat voorstel zou volgens staande afspraak de Europese richtlijn 2004/35/EG een-op-een worden geïmplementeerd in hoofdstuk 17 van de Wet milieubeheer: maatregelen in bijzondere omstandigheden. De kern van de richtlijn is de risicoaansprakelijkheid voor activiteiten waarvoor Europese milieuregels zijn gesteld. Over de wijze waarop deze implementatie zou geschieden, is uitvoerig – ik zou willen zeggen: volgens eigentijds bestuurlijk gebruik – met betrokken partijen in casu het bedrijfsleven en de VNG overlegd en tot overeenstemming gekomen. Door de behandeling in de Tweede Kamer is bij amendering echter de mogelijkheid toegevoegd, de risicoaansprakelijkheid uit te breiden tot activiteiten die buiten de Europese milieuregels vallen.

In de schriftelijke voorbereiding is het accent komen te liggen op twee belangrijke vragen. Is de afwijking van het principe van een-op-eenimplementatie van Europese richtlijnen gelegitimeerd door zwaarwegende redenen? Is de verwerking van de wijziging in lijn met de motie-Jurgens?

De VVD-fractie oordeelt in deze Kamer niet over amendementen van de Tweede Kamer, maar over

integrale wetsvoorstellen die door de regering aan de Eerste Kamer ter goedkeuring worden aangeboden, al dan niet geamendeerd. Alle verwijzingen naar het amendement op stuk nr. 17 wil ik in dat licht plaatsen. Het gaat om het voorstel zoals dat ons is aangeboden. De VVD komt na beide reacties van de minister vooralsnog niet tot een positief oordeel over het nu voorliggende voorstel.

Afwijking van het principe van een-op-eenimplementatie is slechts mogelijk in zwaarwegende situaties: experimenten of noodwetgeving. Daarvan is naar de mening van de VVD geen enkele sprake. Ook de minister spreekt zichzelf daarover in haar memorie van antwoord en nadere memorie van antwoord tegen. Aanvankelijk beweert de minister dat zij een bredere doorwerking van het principe "de vervuiler betaalt" in het nationale milieurecht voldoende zwaarwegend vindt om van de een-op-eenimplementatie af te wijken. In de nadere memorie van antwoord lijkt het echter alsof er uiteindelijk niks aan de hand is. Een nader onderzoek – de uitvoering van de motie-Spies – moet nog uitwijzen of en, zo ja, in welke mate er van een uitbreiding van de reikwijdte van de wet sprake zal zijn. Is het nu zwaarwegend of niet? Of moet het onderzoek eerst uitwijzen dat de argumenten zwaarwegend genoeg zijn om van een-op-eenimplementatie af te wijken? Hoe dan ook, in de feitelijke wettekst blijft de mogelijkheid bestaan om via AMvB de werking van de wet uit te breiden naar niet onder Europese wetgeving vallende activiteiten. Daarmee kan de VVD niet instemmen.

Ons tweede probleem is de motie-Jurgens. De minister en de VVD blijven van mening verschillen over de toepasselijkheid van de motie-Jurgens. Ook in de nadere memorie van antwoord geeft de minister als het ware aan dat het in de praktijk niet zo'n vaart zal lopen en dat de uitbreiding van de reikwijdte van de werking van de wet naar activiteiten buiten die waarop de Europese milieuwetgeving van toepassing is, slechts een kleine technische aanpassing zou kunnen zijn. Volgens de VVD gaat het echter om een substantiële wijziging of op zijn minst de intentie en de mogelijkheid daartoe. Nogmaals, de mogelijkheid om de risicoaansprakelijkheid uit te breiden naar activiteiten buiten de Europese milieuwetgeving maakt de wet principieel anders dan een een-op-eenimplementatie van de richtlijn. Die principiële verandering en uitbreiding is daarnaast ook niet via een AMvB te regelen, hoe lang en hoe vaak die ook voorgehangen wordt.

De VVD betreurt het dat op deze wijze met de minister over een wetsvoorstel moet worden gesproken, zoals wij inmiddels al ruim een halfjaar doen. Het is de minister zelf geweest die het voorstel heeft gedaan om de door een meerderheid van de Tweede Kamer gewenste uitbreiding via een AMvB te regelen. Het past dan ook niet om deze Kamer tot spoed te manen en de factor tijd in de strijd te gooien om instemming te verkrijgen. Bij een ordentelijke procedure, het splitsen van de een-op-eenimplementatie en het voorbereiden en indienen van een wijzigingswet om de risicoaansprakelijkheid mogelijk uit te breiden, was niet alleen de tijdsdruk eraf geweest, maar was ook de betrouwbaarheid en geloofwaardigheid van de overheid een dienst bewezen.

De heer **Putters** (PvdA): Is mevrouw Huijbregts het met mij eens dat de kern van de motie-Jurgens zo moet worden gelezen, dat bij een uitbreiding van de wet via

## Huijbregts-Schiedon

lagere regelgeving geen sprake mag zijn van strijdigheid met de wet? Als daar geen sprake van is, is de motie-Jurgens niet aan de orde.

Mevrouw **Huijbregts-Schiedon** (VVD): Dat klopt. Daar zijn wij het over eens.

Het is te betreuren dat wij de minister via de besluitvorming over dit wetsvoorstel moeten herinneren aan kabinetsbrede afspraken en toezeggingen aan de Eerste Kamer. Wij achten de minister hoog, maar wij vragen ons sterk af of zij tot wonderen in staat is en de VVD alsnog weet te overtuigen. Maar goed, de wonderen zijn de wereld nog niet uit, dus wij wachten de beantwoording van de minister af.

□

De heer **Putters** (PvdA): Mevrouw de voorzitter. Ik spreek mede namens de fractie van GroenLinks. Het is een goede zaak dat een exploitant wiens activiteiten milieuschade of een dreiging daarvan veroorzaken, aansprakelijk wordt gesteld. De PvdA-fractie steunt het uitgangspunt van de wet: de vervuiler betaalt. Het is in onze ogen van groot belang dat (dreigende) schade aan water, bodem en beschermde soorten en natuurlijke habitats wordt voorkomen of hersteld. Wij kennen al verschillende wetten op deze gebieden, maar de nu voorliggende wet legt daar een steviger bodem onder met een meer generiek regime van risico- en schuld-aansprakelijkheid. De wet implementeert namelijk de Europese richtlijn die enerzijds regelt dat preventieve maatregelen genomen kunnen worden bij dreigende milieuschade en dat de kosten op de exploitant worden verhaald, en anderzijds dat geconstateerde schade hersteld moet worden. Dat brengt ons bij een eerste vraag naar de samenhang met andere wetten, zoals op het gebied van de bodembescherming. Leidt de nu voorliggende wet er ook toe dat in dergelijke wetten artikelen geschrapt kunnen worden?

Wij steunen inhoudelijk gezien de intenties van het wetsvoorstel, inclusief die van het amendement-Samsom. De wet beoogt zo veel als mogelijk de vervuiler voor milieuschade aansprakelijk te stellen en te laten betalen. De memorie van toelichting geeft aan dat de lijst van ondernemingen en activiteiten die daaronder vallen en in de bijlage bij de wet worden genoemd, geen volledigheid suggereert. Ongetwijfeld is de lijst vooral het resultaat van onderhandelingen op Europees niveau. Wij vinden het echter van belang dat het principe "de vervuiler betaalt" geldt; dat is ook voor de bedrijven het eerlijkst. Wij lezen de woorden van de minister in de Tweede Kamer zo, dat zij de werkingssfeer van de wet via het amendement-Samsom eventueel wil kunnen uitbreiden, indien uit onderzoek blijkt dat daardoor milieuschade beter kan worden aangepakt. De minister stelt dat er van uitbreiding echter enkel sprake kan zijn indien dit zwaarwegend en zinnig is. Op zinnige acties kunnen wij weinig tegen hebben, maar het roept wel de vraag op of de minister kan aangeven waar zij aan denkt bij het woord "zinnig"? Kan zij ook voorbeelden geven van situaties waarin het wenselijk zou zijn om uitbreiding van de werkingssfeer van de wet te regelen?

Los van onze inhoudelijke steun voor de intenties van het amendement-Samsom heeft het in deze Kamer wel tot veel discussie geleid in relatie tot de zogenaamde motie-Jurgens. Het amendement creëert de mogelijkheid

om bij AMvB tot uitbreiding van het aantal activiteiten over te gaan dat onder de regeling valt. De motie-Jurgens stelt dat delegatiebepalingen geen ruimte mogen bieden om materieel van de wet af te wijken, deze te doorkruisen of buiten werking te stellen. Ondanks onze inhoudelijke steun voor het amendement hebben wij de commissievragen gesteund die vroegen om opheldering over de vraag of het amendement ertoe kan leiden dat via lagere regelgeving wordt afgeweken van hogere regelgeving. Consistentie op dit vlak, namelijk dat deze Kamer dat niet langer wenst te accepteren, gaat boven politieke opportuniteit.

De minister heeft in onze ogen echter in de memorie van antwoord en de nadere memorie van antwoord goed beargumenteerd dat er door het amendement-Samsom geen ruimte ontstaat om materieel van de wet af te wijken, deze te doorkruisen of buiten werking te stellen. Wel wordt het via het amendement mogelijk om in de toekomst het aantal activiteiten uit te breiden dat onder de regeling voor milieuaansprakelijkheid valt en dat nu in de richtlijn is opgenomen. De Europese richtlijn benadrukt overigens ook dat het aan de lidstaten is om een meer uitgebreide regeling te treffen. Het parlement heeft zich echter altijd kritisch getoond ten aanzien van een kop op de wetgeving en het altijd wenselijk geacht om een dergelijke uitbreiding via een wetswijziging te realiseren wanneer het materieel afwijkt van de kern van de wet. Dan is een AMvB niet voor de hand liggend en wenselijk. Dat hoeft ons inziens hier niet het geval te zijn. Het is een wens van de Tweede Kamer geweest om het nu wel via een AMvB te regelen om ervoor te zorgen dat maatwerk wel mogelijk blijft en op een snelle wijze ingespeeld kan worden op vraagstukken rond milieuschade. Bovendien biedt de voorhang van de AMvB nog altijd de mogelijkheid dat de Kamers aangeven dat de inhoud daarvan zo afwijkt van de kern van de wet dat een wetswijziging alsnog noodzakelijk is. Is de minister bereid in lijn hiermee te handelen en kan zij toelichten hoe zij in dat licht met het amendement-Samsom om zal gaan?

De PvdA-fractie en de GroenLinks-fractie hebben vervolgens nog enkele vragen over de maatregelen die genomen moeten worden als (dreigende) milieuschade wordt geconstateerd. De regering hanteert het uitgangspunt dat degene die de activiteit verricht waaruit milieuschade dreigt te ontstaan uit eigen beweging de nodige preventieve maatregelen moet nemen. Het blijft in het midden wat hier met "nodige" wordt bedoeld. Als de milieuschade daadwerkelijk is ontstaan, moet de exploitant vervolgens ook elke haalbare maatregel nemen om verdere aantasting van het milieu te voorkomen. Ook hierbij blijft onduidelijk wat met "haalbaar" wordt bedoeld. Omvat dit bijvoorbeeld ook herstelmaatregelen en kan de regering aangeven of de proportionaliteit ervan meegewogen wordt? Kan de minister de begrippen "nodige" en "haalbare" maatregelen toelichten aan de hand van een concreet voorbeeld dat zij hierbij voor ogen heeft gehad? Als het vervolgens gaat om het kostenverhaal is onze vraag hoe dit verloopt als verschillende bevoegde gezagsorganisaties betrokken zijn. Is het noodzakelijk dat elk bestuursorgaan overgaat tot kostenverhaal of kan/moet dit gecoördineerd gebeuren?

Tot slot nog een opmerking over de uitvoerbaarheid van de wet. Voor een goede uitvoering van de wet ontwikkelt de regering een handreiking bij de wet. Het

## Putters

moet de wet "beter laten landen". Het woordje "beter" stelt ons in zoverre gerust dat er aandacht is voor uitvoerbaarheid. Als er echter veel, te veel, woorden nodig zijn om uit te leggen waar de wet eigenlijk over gaat komt de vraag naar voren of de handreiking helpt. De regering presenteert het als "denkkader" voor het bestuurlijk gezag om te bepalen of de schadedrempel voor een bepaald milieucompartiment zoals water, natuur of bodem, is overschreden. Dat denken moet echter plaatsvinden langs 80 pagina's vol artikelen, procedures en clausules. Het risico is dat zo'n denkkader een keurslijf wordt. De aankondiging dat dit een eerste versie is doet bovendien vermoeden dat de omvang niet snel zal afnemen. Wanneer komt de tweede versie en wordt deze beknopter?

Handreikingen moeten leiden tot meer helderheid en transparantie. Zodra ze mist creëren, wordt het zicht op adequate uitvoering eerder beperkt. Hoe gaat de minister dat voorkomen en de naleving ervan controleren? In het Tijdschrift voor Milieu en Recht (nr. 9, 2007) doet mr. Brans de suggestie om een commissie met economische, ecologische en juridische expertise in te stellen die bevoegde gezagsorganisaties in concrete gevallen adviseren over zowel de toepassing van de wet en de wijze van bepaling van de omvang van veroorzaakte milieuschade, als de aard en omvang van de preventieve of herstelmaatregelen die genomen moeten worden. Zo'n commissie zou ook beter kunnen volgen hoe de uitvoering loopt, en of herstelmaatregelen succesvol zijn. Het zou bovendien gemeenten kunnen helpen bij de uitvoering van de extra taken die ze door deze wet krijgen, zowel qua expertise als instrumentarium. Kan de minister aangeven hoe zij hier tegen aankijkt en of dat niet een betere waarborg voor een goede uitvoering van de wet biedt dan een wellicht te uitgebreide handreiking ooit zou kunnen realiseren?

Mevrouw **Huijbregts-Schiedon** (VVD): De werking van de wet wordt uitgebreid naar andere activiteiten dan in de richtlijn bedoeld. Vindt u het middel dat daarvoor is bedoeld, een AMvB, niet vallen onder de motie-Jurgens?

De heer **Putters** (PvdA): De AMvB valt onder de motie-Jurgens zodra materieel van de wet wordt afgeweken of die daarmee strijdig is. Wij horen graag van de minister wat haar bedoeling daarmee is, of dat zo is en zo ja, of zij kan toezeggen dat zij ook via de AMvB in lijn met de wet zal handelen. Dat is voor ons het kernpunt.

Mevrouw **Huijbregts-Schiedon** (VVD): Daar ben ik heel erg benieuwd naar!

□

Mevrouw **Slagter-Roukema** (SP): Het is weer eens zo ver: regering en parlement zijn weer fors over tijd bij het implementeren van Brusselse regelgeving. Als wij niet voortmaken, baart ons dat binnenkort een stevige Brusselse boete en dat is toch zonde van het geld. Op het moment van de plenaire behandeling van dit wetsvoorstel, dat de EU-richtlijn uit april 2004 betreffende milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade in nationale wetgeving moet implementeren, zijn wij al een jaar over de uiterste datum. Daarom dreigen we door Brussel

beboet te worden. Wie is volgens de minister voor deze lange duur en dreigende beboeting eerstverantwoordelijke?

Dat lange voortslepen pleit ervoor om de discussie nú maar snel af te ronden, temeer daar niemand toch tegen het uitgangspunt dat "de vervuiler betaalt" kan zijn. Iedereen die schade aan water, bodem, natuurlijke habitat en aan beschermde soorten veroorzaakt, is aansprakelijk en moet betalen. Dat "iedereen" moet overigens wel genuanceerd worden, want het wetsvoorstel heeft voorlopig alleen betrekking op 10% van het bedrijfsleven. In bijlage III bij het voorstel worden de activiteiten die onder de risicoaansprakelijkheid vallen vermeld, het zijn de meest vervuilende en risicovolle bedrijven.

Dat de discussie vandaag toch nog een beetje spannend is, heeft te maken met wat we hier vandaag beslissen over Diederik Samsom. Ik doel niet zozeer op zijn kandidatuur voor het fractievoorzitterschap van de PvdA aan de overkant. Daar gaan wij hier niet over hoewel we natuurlijk wél kennis hebben genomen van de uitslag. Nee, ik heb het dan natuurlijk over het amendement-Samsom, dat eerder aan de overkant werd aangenomen en dat deze Kamer in een wat lastig parket brengt en ons naar een manier doet zoeken om kool en geit te sparen: de bedoeling van "Samsom" in overeenstemming brengen met de geest van "Jurgens". Daarover straks meer, eerst de implementatie van de richtlijn als zodanig.

Met de implementatie van de EU-richtlijn in dit wetsvoorstel wordt een extra instrument toegevoegd aan de reeds bestaande regelingen en wetten, die ook milieuschade, bescherming en aansprakelijkheid regelen. Dat roept de vraag op wat de meerwaarde van dit voorstel is. Volgens de minister is deze richtlijn explicieter en is hij Europees van toepassing. Wil zij nog eens toelichten waar in haar ogen het expliciete zit en wat bedoeld wordt met Europees van toepassing? Betekent dat ook dat een Nederlandse overheid een Duits of Belgisch bedrijf dat milieuschade veroorzaakt aansprakelijk kan stellen of kan dwingen preventieve maatregelen te nemen bij dreigende milieuschade? Ik denk daarbij bijvoorbeeld aan het vervoer van gevaarlijke stoffen of lozing van chemische stoffen in water. Hoe gaat dat in zijn werk, hoe komt de bewijslast tot stand en welke rechter moet daarover oordelen? En stel dat de richtlijn in verschillende landen verschillend is geïmplementeerd wat betreft reikwijdte of toepassing. Welk regime geldt dan, dat uit het land van de vervuiler of dat uit het land van degene die schade lijdt?

Bepaalde milieuschade kan zowel onder dit wetsvoorstel vallen als bijvoorbeeld onder de Wet bodembescherming. De reikwijdte van de laatste wet gaat verder. Zal ons land vasthouden aan de huidige handelwijze of zal deze wet daar verandering in brengen? Dat doet de vraag rijzen naar de samenhang en het overzicht van alle regelingen en wetten. Ook in de Tweede Kamer zijn over dit punt vragen gesteld. Hoe sluitend is ons systeem van milieuschade en aansprakelijkheid en hoe groot zijn de mazen in de wet nog waardoor grote en kleine vervuilers kunnen glippen?

Graag vernemen wij van de minister hoe ver zij is met de uitvoering van de motie-Spies, waarin verzocht wordt om een totaaloverzicht van de verschillende regelingen, omdat onduidelijk is of het systeem van aansprakelijkheid eenduidig, eenvoudig en sluitend is.

## Slagter-Roukema

Omdat het wetsvoorstel nogal wat vage begrippen bevat, zoals "aanmerkelijk risico" en "aanmerkelijke negatieve effecten" is er een handreiking voor het bevoegde gezag op de verschillende niveaus gepubliceerd. Werkt deze handreiking al in de praktijk? Is zij al definitief of wordt er nog aan geschaafd? Wat zijn de ervaringen tot nu toe? Collega Putters verwees hier zojuist ook al naar.

Om aansprakelijkheid aan te tonen en kosten te verhalen, moet de bewijslast overtuigend zijn. Daarbij is soms een redelijkheidstoets noodzakelijk. Dat klinkt allemaal redelijk maar is het ook praktisch, met name voor gedupeerde burgers? Of kunnen zij geen belanghebbenden zijn in de zin van deze wet? Bij dit wetsvoorstel geldt wat bijvoorbeeld ook bij de nieuwe WRO speelt, namelijk dat verschillende niveaus van bevoegd gezag maatregelen kunnen dan wel moeten nemen om de milieuschade te voorkomen dan wel te verhalen. Dat roept de vraag op wie eindverantwoordelijke is bij in gebreke blijven: het laagste of het hoogste niveau. Heeft de in de discussie in de Tweede Kamer genoemde coördinatieregeling ook handen en voeten gekregen in de handreiking? Onder een bepaalde drempel is schade niet te verhalen. Wat bepaalt de hoogte van de drempel: de mate van materiële of immateriële schade? Hoe ziet het beoordelingskader eruit? Milieuschade kan verhaald worden vanaf de inwerkingtreding van deze Wet milieuaansprakelijkheid. Bedoelt de minister daarmee dat het delict na de inwerkingtreding moet zijn gepleegd of bedoelt zij dat de schade na de inwerkingtreding duidelijk moet zijn geworden? Ik vraag dat omdat het soms jaren kan duren voordat de schade duidelijk wordt en voordat het bewijs is geleverd dat schade inderdaad veroorzaakt is door een milieudelict.

Het klopt toch dat, ook al is deze EU-richtlijn nog niet geïmplementeerd, gemeenten, provincies en waterschappen al verantwoordelijk zijn voor een juiste uitvoering? Te laat geïmplementeerde richtlijnen hebben een rechtstreekse werking. Heeft het bevoegd gezag al ervaring met de uitvoering?

Tot slot kom ik te spreken over het amendement-Samsom. De heer Samsom vindt de inhoud van het wetsvoorstel te mager en stelt daarom voor om in het wetsvoorstel de mogelijkheid op te nemen om per AMvB de reikwijdte van het risicoaansprakelijkheidsregime te verruimen tot andere dan de in de bijlage III genoemde activiteiten. De fractie van de SP in de Tweede Kamer steunt dit amendement en de onderbouwing. Na de aanneming ervan is het wetsvoorstel aangevuld met artikel 17.7, lid a, nummer 2. Het wetsvoorstel is inderdaad aan de magere kant – zelfs de minister heeft dat erkend en ik neem aan dat zij nog steeds achter die constatering staat – en de bedoeling van de voorstellers voor het amendement-Samsom is zonder twijfel nobel. Het gevolg is echter dat ons nu weer een wetsvoorstel wordt aangeboden waarin door middel van een delegatiebepaling afgeweken kan worden van de formele wet. En dan gaan in deze Kamer de alarmbellen rinkelen. Dit soort bepalingen staat immers haaks op de toezegging van de minister van Justitie in antwoord op de in deze Kamer op 15 mei 2007 breed aanvaarde motie-Jurgens, om deze vorm van gedelegeerde wetgeving niet meer te gebruiken. Het wordt mijn fractie hierdoor niet gemakkelijk gemaakt. Wij delen Samsoms behoefte aan een sterkere wet, maar keuren de nu geboden oplossing af. Jurgens is als Delila voor Samsom!

De gemakkelijkste oplossing, ook voor mijn fractie, zou zijn als de minister gelijk heeft met haar stelling dat de motie-Jurgens niet van toepassing is op deze situatie. Eerlijk gezegd, is mijn fractie vooralsnog niet overtuigd door haar argumentatie. De minister zegt dat het amendement de wet niet verandert, maar alleen de mogelijkheid verruimt om bij AMvB de reikwijdte van het risicoaansprakelijkheidsregime te vergroten. Wat is het verschil tussen veranderen en verruimen? Er is geen verschil lijkt ons; verruiming is immers een verandering. Er wordt de mogelijkheid geopend om de risicoaansprakelijkheid te verruimen naar een grotere groep van bedrijven en/of een grotere groep van activiteiten dan die vermeld in bijlage III van het wetsvoorstel.

Wij dringen aan op spoedig nader onderzoek, zoals de minister ook al heeft toegezegd, naar de diverse opties die openliggen om het amendement-Samsom uit te voeren. Wij zijn voor een opname in de wetstekst zelf, als dat enigszins kan. Daarbij zijn wij, zoals al eerder betoogd, vóór een verruiming van de reikwijdte van het risicoaansprakelijkheidsregime. Samenvattend zegt mijn fractie "ja" tegen de strekking van het amendement-Samsom van de Tweede Kamer, maar ook "ja" tegen het vasthouden aan de motie-Jurgens van deze Kamer. Wij willen dus wel verruiming, maar via formele wetgeving.

De heer **De Boer** (ChristenUnie): Voorzitter. Deze bijdrage is tevens namens de fractie van de SGP.

De zorg voor het milieu gaat onze fracties zeer ter harte. Het is dan ook goed dat het onderhavige wetsvoorstel de EG-richtlijn betreffende milieuaansprakelijkheid in de Wet milieubeheer vastlegt. Zeker als daarbij in rekening wordt gebracht dat bijlage III bij deze EG-richtlijn duidelijk aangeeft over welke activiteiten die milieuschade veroorzaken of dreigen te veroorzaken het gaat. Het is ook helder waar dit geldt voor schade aan beschermde soorten en de natuurlijke habitat. Wat dat betreft, is er geen punt, zou je zeggen. De helderheid is in de richtlijn aanwezig en de burger weet waaraan hij of zij toe is. Bovendien is het vaststaand beleid dat EG-richtlijnen een-op-een worden overgenomen en dat er geen uitbreidingen van de richtlijnen via nationale wetgeving plaatsvinden, tenzij in bijzondere situaties. Wij hebben het hier over een wetsontwerp dat een hamerstuk zou kunnen zijn, denk je dan. Daar wringt nu wat onze fracties betreft de schoen bij dit wetsontwerp.

In de Tweede Kamer is via een amendement in artikel 17.7 van de wet punt 2 toegevoegd, waardoor andere bij AMvB aangewezen activiteiten onder de richtlijn kunnen gaan vallen. Daarmee is de Europese richtlijn flink uitgebreid. Er is een "kop" opgezet, waarvan ook nog eens niet bekend is hoe groot die is. Om dat te kunnen bepalen, is de omschrijving "andere aangewezen activiteiten" te onbepaald. Het moet nog worden uitgezocht.

In de memorie van antwoord stelt de minister, mede naar aanleiding van vragen van onze fracties, dat zij in principe positief staat tegenover deze aanvulling van de wet, omdat op deze manier meer recht wordt gedaan aan het uitgangspunt "de vervuiler betaalt". De minister vindt dat dit principe belangrijker is dan het uitgangspunt om een Europese richtlijn een-op-een over te nemen. Wel schrijft de minister in haar brief van 5 juli 2007 dat ook nu al dit principe van de vervuiler betaalt, geregeld

## De Boer

is, namelijk via hoofdstuk 17 van de Wet milieubeheer, waarin alle inrichtingen worden aangesproken. Naar de mening van onze fracties is er dan ook geen reden om het bestuurlijke uitgangspunt van het een-op-een overnemen van Europese richtlijnen niet te volgen.

Verder stelt de minister in de memorie van antwoord dat het zeer wenselijk is dat de richtlijn snel via deze wet in werking kan treden. In antwoord op onze vraag, zegt zij dat het na studie wel zo kan zijn dat er geen AMvB komt en dat wij dus alleen de richtlijn via wet hebben vastgelegd. Eerlijk gezegd, brengen de antwoorden van de minister onze fracties geen helderheid.

Wij constateren dat er een wetsvoorstel ligt waarin een AMvB mogelijk wordt gemaakt en dat het niet duidelijk is wat de inhoud van die AMvB zal worden. Het kan verschillen van nul tot heel veel. In ieder geval kan er een kop op de richtlijn worden gezet. Verder constateren wij dat die AMvB dan ook wordt voorgehangen aan de Eerste Kamer en daar dan kan worden besproken en verworpen en er dan eventueel alsnog een wetsontwerp kan komen waarin de inhoud van de beoogde AMvB kan worden opgenomen. Wel zal dit allemaal veel tijd en energie vragen, maar ondertussen is dan wel de Europese richtlijn van kracht is. Is de minister het met deze gedachtegang eens?

De volgende vragen dienen zich dan bij onze fracties aan. Klopt het dat de minister in de loop van de maanden al wat minder enthousiast is geworden over het toegevoegde amendement? Hoe ver staat het met de verkenning van de voorbereiding van de AMvB en is al wat meer te zeggen over de inhoud ervan? Is de minister bereid om met de Tweede Kamer in overleg te treden met de inzet de mogelijke AMvB blanco te laten, een mogelijkheid die in de nadere memorie van antwoord wordt genoemd? Is de minister bereid om, als er toch meerdere inrichtingen onder deze richtlijn zouden moeten vallen, dat niet via AMvB maar via de koninklijke weg van een in te dienen wet aan de Staten-Generaal voor te leggen?

Onze fracties zijn – uiteraard zou ik haast zeggen – voorstander van het zo spoedig mogelijk invoeren van de onderhavige richtlijn. Dat hebben wij tenslotte samen afgesproken. Onze fracties hebben echter grote bestuurlijke moeite met de kop die via deze wet op de richtlijn kan worden gezet. Bestuurlijke moeite, omdat wij hebben afgesproken zo niet te werken en omdat de burger, de ondernemer, te maken krijgt met een stuk onduidelijkheid in deze wetgeving, omdat niemand blijkbaar nog weet wat onder de op te stellen AMvB komt te vallen.

Mevrouw **Slagter-Roukema** (SP): Ik begrijp dat u evenals wij procedurele vragen en zelfs bezwaren heeft tegen het amendement. Punt is dat wij de strekking ervan wel steunen. Ik meen mij te herinneren dat uw fractie aan de overzijde de strekking ook steunde. Ik vraag mij af of uw fractie er ook over nagedacht heeft op welke manier het eventueel hersteld kan worden.

De heer **De Boer** (ChristenUnie): De fractie van de ChristenUnie aan de overzijde heeft inderdaad voor het amendement gestemd, de fractie van de SGP overigens niet. Ik heb de minister niet voor niets gevraagd of zij bereid is om, als er toch meerdere inrichtingen onder deze richtlijn zouden moeten vallen, dat niet via AMvB maar via de koninklijke weg van een in te dienen wet aan

de Staten-Generaal voor te leggen. Onze fracties sluiten dus niet uit hetgeen in bijlage III van de richtlijn is genoemd, aangevuld moet worden. Zo dat het geval is, dan zou dat bij wet geregeld moeten worden.

Mevrouw **Slagter-Roukema** (SP): Ook de fractie van de SGP aan de overzijde heeft volgens mijn informatie voorgestemd.

De heer **De Boer** (ChristenUnie): Volgens mijn informatie niet.

Mevrouw **Slagter-Roukema** (SP): Ik heb dat hier zwart op wit voor mij. U zei zo-even: als het uitgebreid zou moeten worden. Mijn fractie vindt het een goed idee om het uit te breiden maar moet ik uit uw woorden begrijpen dat u niet zo ver wilt gaan?

De heer **De Boer** (ChristenUnie): Op dit moment zeg ik dat niet. Ik zou dan graag eerst de voorstellen ter uitbreiding willen zien, met name omdat voor het principe van de vervuiler betaalt al bepaalde regels gelden, die dan ongetwijfeld ook weer aangepast moeten worden. Het laten betalen door de vervuiler is overigens iets wat onze fracties van harte ondersteunen.

Voorzitter. Het moge duidelijk zijn dat de fracties van ChristenUnie en SGP met nog meer dan gewone belangstelling de reactie van de minister afwachten, omdat haar reactie ons finale standpunt ten aanzien van deze wet zal bepalen.

□

De heer **Willems** (CDA): Mevrouw de voorzitter. Het onderhavige wetsvoorstel beoogt een aanpassing aan de Wet milieubeheer als gevolg van de EU-richtlijn 2004/35/EG over milieuaansprakelijkheid. De fractie van het CDA is een warm voorstander van goede regelgeving op dit gebied en stemt dan ook volledig in met de voorstellen gedaan vanuit Brussel. Dit is inderdaad materie die in Europa geregeld moet worden aangezien het hierbij om een afweging gaat van grensoverschrijdend milieubelang enerzijds en vestigingsklimaat in Nederland anderzijds. Aansprakelijkheid van bedrijven dient daarom eenduidig en helder binnen Europa geregeld te worden. Daarin schuilt dan ook voor onze fractie niet het probleem waarover wij vanmiddag met de minister willen debatteren. Dat schuilt in het amendement op stuk nr. 17 van het lid Samsom.

De minister geeft in haar antwoord van 21 maart jongstleden aan dat de motie-Jurgens, zoals voorgesteld op 15 mei 2007, niet van toepassing is op het onderhavige wetsvoorstel, zoals na amendering is aangenomen door de Tweede Kamer. Naar de letter heeft zij gelijk, aangezien die motie ging over delegatie, waarbij in het geval van nieuwe Europese regels de regering of een minister zonder wetswijziging bestaande bepalingen in door regering en Staten-Generaal vastgestelde wetten buiten werking zou mogen stellen. Dat neemt niet weg dat voorafgaand en rond die motie een breder debat is gevoerd over artikel 81 van de Grondwet, de delegatie die de Grondwet mogelijk maakt en de verschillende opvattingen over de reikwijdte van delegatie. Zo heeft de regering over de afwijkmogelijkheid het standpunt ingenomen dat deze alleen bestaat in geval van noodwetgeving of experimenten. Dat is weliswaar niet

## Willems

formeel geaccordeerd door de Kamer, maar evenmin tegengesproken, met name niet in de motie-Jurgens.

In een eerder debat, in maart 2006, is door de heer Donner als minister van Justitie namens de regering als belangrijk algemeen uitgangspunt bij gedelegeerde wetgeving erkend dat uit het oogpunt van behoorlijke wetgeving de burger de materiële normen waar hij zich aan moet houden, zo veel mogelijk moet kunnen kennen uit de wet zelf en niet uit gedelegeerde regelgeving. Met dat algemene uitgangspunt is het amendement-Samsom in ieder geval in strijd.

Daarnaast is de vraag wanneer er sprake is van delegatie en wanneer van attributie. Ook dit punt kwam uitvoerig aan de orde in het debat in 2006. Daarover zei de minister: "In dat licht ben ik het ook eens met de heer Van de Beeten als hij zegt: delegatie veronderstelt dat er criteria zijn en dat is bepaald waarop de delegatie betrekking heeft, omdat het anders attributie van bevoegdheid wordt." Dat is nu precies waar het in dit debat over gaat.

De heer **Putters** (PvdA): Luisterend naar het betoog van de heer Willems, vraag ik hem of uitbreiding van het aantal activiteiten en inrichtingen die onder de wet vallen, materieel een verandering van de normen van de wet betekent.

De heer **Willems** (CDA): De in het amendement voorgestelde uitbreidingen zouden inderdaad een feitelijke uitbreiding omvatten.

De heer **Putters** (PvdA): Mijn vraag is of dat materieel de kern of de normen van de wet doet veranderen.

De heer **Willems** (CDA): Ja, dat doet ons inziens de kern van de wet veranderen, omdat Brussel eenduidig is over de reikwijdte waarin wel sprake is van ja of nee.

Voorzitter. Dit is nu precies waar het in dit debat over gaat: er ontbreekt een materieel criterium in het amendement-Samsom, waardoor het een bevoegdheid wordt die meer op attributie dan op delegatie lijkt.

In feite bevestigt de minister dit op pagina 2 van de memorie van antwoord, waar zij zegt: "Gekozen is voor deze open geformuleerde uitbreidingsmogelijkheid, omdat tijdens de behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer noch bij de indiener van het amendement, noch bij de Tweede Kamer, noch bij mijzelf al duidelijk omliggende gedachten waren omtrent de precieze omvang van de wenselijke uitbreiding van het regime van risicoaansprakelijkheid. Daarover is slechts tentatief van gedachten gewisseld met de Tweede Kamer. Om de discussie open te houden, maar de implementatiedatum niet te vertragen, is gekozen voor deze ruime delegatiemogelijkheid ('andere aangewezen activiteiten'). Na onderzoek naar de verschillende opties voor een mogelijke invulling van de AMvB kan daarover een beleidsbeslissing worden genomen. Hierbij worden parlement en anderen, waaronder het bedrijfsleven en de milieubeweging, betrokken (via voorhangen en voorpublicatie van de ontwerp-AMvB)."

Op grond van dit citaat staat vast dat de wetgever nog geen idee heeft welke reikwijdte via de AMvB aan de werking van dit wetsvoorstel zou kunnen worden gegeven. Nu kan men opmerken dat de procedure van de zware voorhang vrijwel identiek is aan de procedure voor vaststelling of wijziging van een wet in formele zin.

Wat is dan nog de betekenis van deze discussie? In de eerste plaats moet men vaststellen dat de zware voorhangprocedure weliswaar de ruimte biedt aan een vijfde deel van ook deze Kamer om een formeel wetgevingsproces af te dwingen, maar dat niettemin kleine fracties hiermee buitenspel worden gezet of monddood worden gemaakt. In de tweede plaats moet men de bewijslast niet omkeren. Als de regering het geamendeerde wetsvoorstel hier verdedigt, is het aan de regering, aan te tonen dat deze op attributie lijkende bepaling noodzakelijk is en dat de materie geen formeel wetgevingsproces duldt. Door de zware voorhang kan in ieder geval niet worden gezegd dat de tijdsfactor beslissend is, want de procesgang is vrijwel even lang.

Wat de CDA-fractie betreft betekent dit dat de wetgever ordentelijk en op niet al te pragmatische manier moet wetgeven. Daarbij komt dat deze door ons gewraakte vorm van delegatie in een implementatiewet is vervat. In zekere zin twee zonden tegen behoorlijke wetgeving in een voorstel. Voorts is het voor het CDA van belang om met het oog op het vestigingsklimaat in Nederland en in Europa te voorkomen dat er Nederlandse koppen op Brusselse regelgeving komen. Wij stellen als een zeer hoog criterium dat wij ons absoluut niet verwijderen van wat er in de rest van Europa gebeurt. De reden daarvoor is duidelijk: onze positie als land waar bedrijven zich vestigen.

Kan de minister aangeven waarom zij ondanks het uitgesproken kabinetsbeleid om geen koppen erop te hebben toch voorstander bleek van dit amendement? Waarom heeft de minister niet de koninklijke weg bewandeld door bijvoorbeeld aan te geven dat zij het amendement-Samsom sympathiek vond, maar dat zij toch liever eerst een onderzoek zou doen naar uitbreiding en dat zij zelf met een wet zou komen, als dat onderzoek ergens toe zou leiden? Kan de minister een reactie geven op de brief van haar collega van Justitie van 27 februari jongstleden, dat nieuwe, afwijkende delegatiebepalingen slechts worden toegestaan indien er sprake is van experimenten of noodwetgeving?

Tegen deze achtergrond meent de CDA-fractie dat de uitbreiding die gewenst blijkt na het doen van verder onderzoek, zoals toegezegd in de aangenomen motie-Spies, bij wet moet worden geregeld. Als de minister van mening is dat een novelle te lang zou duren, zijn wij bereid genoeg te nemen met de toezegging dat zij geen gebruik zal maken van de mogelijkheid om een en ander bij AMvB te regelen. Afhankelijk van het antwoord van de minister overwegen wij in tweede termijn een motie met deze strekking in te dienen. Onze positie zal na het antwoord van de minister verder bepaald worden. Gaarne zie ik de reactie van de minister tegemoet.

Mevrouw **Huijbregts-Schiedon** (VVD): Voorzitter. Heb ik het goed begrepen dat het CDA er ook geen voorstander van is, zeker niet in dit geval, om een kop op de Europese wetgeving te zetten?

De heer **Willems** (CDA): Het CDA is daar geen voorstander van, nee.

Mevrouw **Huijbregts-Schiedon** (VVD): U zou genoeg nemen met een toezegging van de minister om de invulling van de kop op een andere manier te regelen dan via een AMvB. Het principe dat er dan toch een kop in de wetgeving blijft zitten, neemt u dan voor lief.

## Willems

De heer **Willems** (CDA): Ja, als wij de toezegging van de minister hebben dat zij daar geen gebruik van zal maken, maar dat zij een en ander bij wet zal regelen, zouden wij dit wetsvoorstel kunnen aannemen en het risico van boetes wat kunnen verminderen. Daarmee is dan wel duidelijk gesteld dat de minister met een wetswijziging zal komen voor de nadere invulling.

Mevrouw **Huijbregts-Schiedon** (VVD): U gelooft in wonderen.

De heer **Willems** (CDA): Van mijn fractie kunt u zich voorstellen dat zij dat doet, mevrouw Huijbregts.

De heer **Putters** (PvdA): Dat roept bij mij wel de vraag op of de CDA-fractie daarmee de intenties achter het amendement-Samsom steunt.

De heer **Willems** (CDA): Daarop kan ik op voorhand geen antwoord geven. Zoals het er nu ligt, bestaat de mogelijkheid dat ongeveer 2500 instellingen in Nederland door de huidige EU-regelgeving worden aangesproken. Afhankelijk van de nadere invulling kunnen dit er 400.000 zijn. Zonder criteria te hebben kan ik niet zeggen of wij tot een nadere invulling bereid zijn. Wij zouden het liefst zien dat geen nadere invulling nodig is, omdat daardoor ons vestigingsklimaat in een andere positie komt dan dat in de ons omliggende landen die geen invulling geven.

De heer **Putters** (PvdA): Met het oog op het milieu of de gezondheid kunnen er goede redenen zijn om het aantal activiteiten uit te breiden dat onder de wet valt. Ik begrijp dat de CDA-fractie niet alleen procedureel, maar ook inhoudelijk bezwaar heeft tegen het amendement-Samsom.

De heer **Willems** (CDA): In principe is onze grondhouding dat wij zeggen: geen uitbreiding. Als er zwaarwegende milieuarargumenten zijn, zijn zij uiteraard altijd te overwegen.

Mevrouw **Huijbregts-Schiedon** (VVD): Voorzitter. Ik twijfel...

De heer **Willems** (CDA): Aan mijn geloof in wonderen?

Mevrouw **Huijbregts-Schiedon** (VVD): Of ik hier nog een keer op in wil gaan. Ik dacht daarnet een ander antwoord gekregen te hebben van de heer Willems, namelijk dat de CDA-fractie tegen het zetten van een kop op de regelgeving is.

De heer **Willems** (CDA): Ik heb duidelijk gezegd dat ik in principe tegen het zetten van een kop ben, maar als door de Tweede Kamer of door de regering bij de wetgeving naar voren komt dat er goede redenen voor zijn, zullen wij dat op een normale wijze overwegen. Dat is ook mijn antwoord aan de heer Putters.

De beraadslaging wordt geschorst.

De **voorzitter**: Op de Kameragenda staat dat wij om tien voor drie zouden starten met het Europadebat. Er worden grootse pogingen ondernomen om de minister van Buitenlandse Zaken en staatssecretaris Timmermans

vervroegd hierheen te halen, maar het is nog even afwachten of dat lukt.

De vergadering wordt van 14.32 uur tot 14.50 uur geschorst.

---

Aan de orde is het **debat** over de **Staat van de Unie 2007-2008 (31302, nr. 1) en de bijlage bij de Staat van de Unie 2007-2008 (31302, nr. 2), en, in het kader van de behandeling van het wetsvoorstel Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2008 (31200-V), over de thema's Europees nabuurschap/uitbreiding (dossiers E070004 en E080001) en Europa als mondiale partner.**

□

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Voorzitter. Het is midden in de nacht, 3 uur. De burgers in de landen van de Europese Unie zijn in diepe slaap verzonken. Plotseling gaat de hotlinetelefoon met een doordringende, urgente rinkel. In het heldere schijnsel van een bureaulamp zien wij dat de telefoon wordt opgenomen. De vraag is echter: door wie? Wie in Europa neemt de hotlinetelefoon op? Is dat de nieuwe permanente voorzitter van de Raad van ministers, of is het de voorzitter van de Europese Commissie? Ik kom daar straks op terug.

Ik zal namens de VVD-fractie in het debat van vandaag over de Staat van de Unie drie hoofdthema's aan de orde stellen. Ik zal ten eerste enkele beschouwingen houden over de Europese Unie en het Verdrag van Lissabon, ten tweede over klimaat en energie en ten derde over nabuurschap en uitbreiding.

Allereerst enkele beschouwingen over de EU en het Verdrag van Lissabon. In de afgelopen jaren heeft Europa, meer specifiek het Europese project, lang niet altijd warme gevoelens bij de burger opgeroepen. Integendeel. Wij kennen allemaal de negatieve verhalen over bijvoorbeeld de wipkippen, de zogenoemde "Ambre Solaire"-richtlijn en de ladders van de glazenwassers. De fijnstofrichtlijn die nog niet zo lang geleden in de Nederlandse wetgeving is geïmplementeerd, heeft ook zo haar sporen nagelaten. Ook in het geval van de fijnstofrichtlijn wordt door de politiek en door de media "Europa" als boosdoener aangemerkt wanneer de afdeling Rechtspraak van de Raad van State oordeelt dat de verbreding van de A4 niet door kan gaan. Maar laten wij wel wezen: de uitspraak van de Raad van State was onvermijdelijk omdat de Nederlandse wetgever als enige lidstaat de fijnstofrichtlijn gekoppeld heeft aan de ruimtelijkeordeningsregelgeving, hetgeen volstrekt niet was voorgeschreven door de richtlijn. Het was dus niet "Europa", maar Nederland zelf dat de problemen veroorzaakt heeft. Het advies van de VVD-fractie in zo'n geval is: pas de wet zo snel mogelijk aan.

Voorzitter, Europa heeft ons veel goeds gebracht en zal ons nog veel goeds brengen. Deze opmerking van de kant van de VVD-fractie betekent niet dat de VVD kritiekloos tegenover het Europese project staat, maar als wij kritiek leveren moeten wij tegelijk de onmiskenbare "plussen" van Europa onderkennen. Het uitbreidingsproces van de Unie van 6 landen in 1957, de toenmalige EEG, naar 27 lidstaten anno 2008 is succesvol verlopen.