

Vergaderjaar 2006–2007

30 998

Intrekking van de artikelen 15.24 tot en met 15.28 van de Wet milieubeheer met het oog op de opheffing van het Fonds Luchtverontreiniging en het treffen van enkele daarmee verbandhoudende voorzieningen (opheffing Fonds Luchtverontreiniging)

Nr. 5 Herdruk¹

VERSLAG

Vastgesteld 3 mei 2007

De vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer², belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer verslag uit te brengen van haar bevindingen. Het verslag behandelt alleen die onderdelen waarover door de genoemde fracties inbreng is geleverd.

Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig en afdoende zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave

1. Algemeen
2. Overwegingen intrekken Fonds Luchtverontreiniging en alternatieven
3. Gevolgen intrekken Fonds Luchtverontreiniging
4. Overgangsrecht

1. Algemeen

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel dat tot doel heeft het Fonds Luchtverontreiniging (hierna: het Fonds) op te heffen.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel, maar doen dit wel met gemengde en kritische gevoelens. Deze leden kunnen zich vinden in het voorstel om het Fonds op te heffen om de in de Memorie van toelichting aangevoerde redenen. Deze leden zijn echter wel van mening dat opheffing van het Fonds niet gepaard kan gaan zonder goede alternatieven.

De leden van de SP hebben met ongenoegen kennis genomen van het voorstel tot opheffing van het Fonds.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden zien nut en noodzaak in van deze opheffing. De kosten en administratieve lasten om het apparaat in stand te houden zijn te hoog afgezet tegen het nut van het fonds.

¹ In verband met een correctie in de titel.

² Samenstelling:

Leden: Van Gent (GL), Van der Staaij (SGP), Poppe (SP), Snijder-Hazelhoff (VVD), onder voorzitter, Depla (PvdA), Van Bochove (CDA), Koopmans (CDA), voorzitter, Spies (CDA), Van der Ham (D66), Van Velzen (SP), Haverkamp (CDA), De Krom (VVD), Samsom (PvdA), Roefs (PvdA), Neppérus (VVD), Van Leeuwen (SP), Jansen (SP), Jacobi (PvdA), Van der Burg (VVD), Van Heugten (CDA), Vermeij (PvdA), Madlener (PVV), Ouwehand (PvdD), Bilder (CDA) en Wiegman-van Meppelen Scheppink (CU).

Plv. leden: Duyvendak (GL), Van der Vlies (SGP), Polderman (SP), Remkes (VVD), Crone (PvdA), Hessels (CDA), Koppejan (CDA), Ormel (CDA), Koşer Kaya (D66), Leijten (SP), Willemse-van der Ploeg (CDA), Kamp (VVD), Wolfsen (PvdA), Vos (PvdA), Zijlstra (VVD), Langkamp (SP), Gerkens (SP), Waalkens (PvdA), Van Beek (VVD), Schermers (CDA), Besselink (PvdA), Agema (PVV), Thieme (PvdD), Vietsch (CDA) en Ortega-Martijn (CU).

Desondanks hebben de leden van de VVD-fractie aantal vragen en opmerkingen bij het wetsvoorstel.

2. Overwegingen intrekken Fonds en alternatieven

De leden van de CDA-fractie onderschrijven het principiële uitgangspunt dat de vervuiler behoort te betalen voor veroorzaakte schade. Het past in de eigen verantwoordelijkheid van bedrijven en burgers dat een eventuele schadevergoeding onderling, al dan niet via het privaatrecht, wordt geregeld. Het is ook in de ogen van deze leden niet de taak van de overheid om bij wijze van vangnet te voorzien in schadevergoeding.

Daar komt bij dat de praktijk van de afgelopen 45 jaar heeft aangetoond dat het Fonds kennelijk niet in een behoefte voorziet. De leden van de CDA-fractie achten het dan ook verantwoord, mede tegen de achtergrond van de geringe doelmatigheid, het Fonds op te hebben.

Kijkend naar de in de Memorie van toelichting genoemde alternatieven bestaat er bij de leden van de PvdA-fractie weinig reden tot vreugde. Deze leden achten de invoering van een systeem waarbij «de vervuiler betaalt» van groot belang. Op pagina drie van de Memorie van toelichting staat dat de invoering van een systeem van «de vervuiler betaalt» theoretisch wenselijk, maar praktisch niet haalbaar is. De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of de handdoek op deze wijze niet al te snel in de ring wordt gegooid en wensen dan ook een goed gefundeerde onderbouwing op dit punt. Deze leden denken dat de vervuiler veel makkelijker kan worden getraceerd indien besloten wordt om te investeren in fijnmaziger meet-instrumenten. De leden van de PvdA-fractie verzoeken dan ook om de benadering waarbij de veroorzakers van luchtverontreiniging centraal staat verder gestalte te geven in plaats van los te laten. Deze leden zien overigens geen heil in een systeem van verzekeren tegen schade als gevolg van luchtverontreiniging. Op deze wijze wordt immers op geen enkele manier uitdrukking gegeven aan het principe dat de vervuiler betaalt.

De leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat, indien de vervuiler niet getraceerd kan worden, het niet zo mag zijn dat, zoals in de memorie van toelichting staat, «degene die de schade lijdt in deze situatie de schade zelf moet dragen». Dit zou immers een verslechtering ten opzichte van de huidige situatie betekenen.

Tot slot vinden de leden van de PvdA-fractie het dan ook onwenselijk dat het Fonds wordt opgeheven, voordat er concrete invulling is gegeven aan de algemene milieuschaderegeling. In de algemene milieuschaderegeling zou dan wel een bepaling moet worden opgenomen die erop neerkomt dat er een vangnet moet zijn voor niet verhaalbare schade indien de vervuiler niet getraceerd kan worden.

De leden van de SP fractie zijn van mening dat de vervuilers onevenredig gebruik maken van de milieugebruiksruimte. Daarmee maken ze het voor anderen onmogelijk een gezonde en rendabele onderneming op te bouwen. «The tragedy of the common» in een notendop. De schade is lastig te verhalen omdat de causaliteit tussen geleden schade en de door een vervuiler uitgestoten verontreiniging niet altijd is aan te tonen. Uit de reacties van IPO, Gemeente Westland en de ondernemingsvereniging Glaskracht Nederland blijkt duidelijk dat er nog steeds de behoefte is aan het Fonds. De regering laat met de voorgenomen intrekking de gedupeerden straks met de schade zitten en de vervuiler blijft buiten schot. De regering liet bij brief van 10 november 2005 in het midden of er al dan niet ter vervanging een algemene milieuschaderegeling wordt opgenomen bij de implementatie van de Europese richtlijnen voor milieuaansprakelijkheid. Ziet de huidige regering een eigen verantwoordelijkheid voor de overheid in de sociale en eerlijke verdeling van milieugebruiksruimte en

voor de organisatie van compensatie in de vorm van een milieuschade-regeling?

De conclusie dat het Fonds tot op heden niet goed functioneert, kan niet de reden zijn het Fonds op te heffen. Beter is het te bezien hoe het functioneren kan worden verbeterd. De argumentatie die de regering aanvoert om het Fonds op te heffen zonder alternatieve regeling is in dat opzicht zeer arbitrair.

De overweging dat de bekendheid met het Fonds gering is en in de loop der tijd alleen maar verder is afgenomen en dat het aantal aanvragen navenant is afgenomen, zegt volgens de leden van de SP-fractie voldoende. Als door gebrek aan bekendheid de doelmatigheid te wensen over laat kan het Fonds vanzelfsprekend nooit volledig tot zijn recht komen. Deze leden krijgen daarom graag inzicht in het aantal en de frequentie van de promotie- en voorlichtingsactiviteiten die in het kader van het Fonds zijn gevoerd. Op welke doelgroepen zijn die promotie en voorlichtingsactiviteiten gericht geweest, welke methoden zijn gebruikt en wat was het bereik? Ook horen deze leden graag welke extra inspanningen er zijn verricht toen bleek dat het Fonds niet voldoende bekend was en dat de bekendheid en het aantal aanvragen zelfs afnamen?

De leden van de SP-fractie onderschrijven het principe dat de vervuiler betaalt. Dat het Fonds uiteindelijk gevoed wordt uit algemene middelen is indertijd een politieke keus geweest. Dat de inkomsten van milieubelasting niet zoals de doelheffingen gekoppeld zijn aan een specifiek Fonds of doel doet daarmee niets af aan de noodzakelijkheid van het Fonds of het doel. De leden van de SP-fractie zijn het oneens met de conclusie van de regering dat de relatie tot de algemene middelen ongewenst is. Het is een vestzak-broekzakdiscussie die nu als drogreden is aangegrepen om het Fonds op te kunnen heffen. Waarom kiest de regering voor deze argumentatie en waarom kiest de regering zonodig niet voor herinvoering van de doelheffing of voor een collectieve regeling met de vervuilers, om op basis van hun maatschappelijke verantwoordelijkheid het Fonds meer bekendheid te geven en te financieren?

De leden van de SP-fractie constateren dat het Fonds ook vanwege definitieproblemen en lancunes tussen verschillende wet en regelgeving niet functioneert. Er is dus iets mis met de wet en regelgeving en niet met het Fonds. Opheffen van het Fonds neemt de lancunes niet weg. Zo is er beroep gedaan op het fonds inzake dioxineverontreiniging in de Lickbaartpolder tussen Vlaardingen en Maassluis. Het Fonds kon kennelijk niet goed beoordelen of een vergoeding uitgekeerd moest worden in deze kwestie. Dit is duidelijk een geval van overmacht voor gedupeerden. Kan aangegeven worden waarom dit niet het geval bleek te zijn? Waarom besluit de regering tot aanpassing van de wet en regelgeving om de lancune op te heffen?

De leden van de SP-fractie hebben vraagtekens bij de conclusie dat het Fonds slechts een klein financieel belang dient. Per jaar wordt ongeveer 80 000 euro uitgekeerd. Deze leden horen graag het potentieel aantal gedupeerden dat een beroep kan doen op het Fonds. Als door afnemende bekendheid met het Fonds jaarlijks slechts 10 aanvragen worden ingediend dan is dat wellicht juist. De leden van de SP-fractie horen echter graag hoe groot de potentiële schade is die hierachter schuil gaat. Kan de regering hier inzicht in geven in de verhouding tussen die potentiële schade en de administratieve lasten?

De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat het, als tegenprestatie voor opheffing van het Fonds, noodzakelijk is dat er naar alternatieven wordt gezocht. Als één van de mogelijke alternatieven wordt in de Memorie van toelichting een systeem genoemd waarbij de veroorzakers van luchtverontreiniging zelf de kosten van die luchtverontreiniging voor hun rekening nemen. De kosten van het Fonds worden in dat geval opgevangen door heffingen. Deze leden zien dit heffingsstelsel niet zitten.

Buiten de praktische onhaalbaarheid van het systeem – namelijk dat de kosten van het systeem vele malen hoger zullen zijn dan de huidige met het Fonds gemoeide kosten – blijft dan ook het probleem bestaan dat het niet altijd duidelijk is wie de heffingen moeten betalen. Immers het is niet altijd aan te tonen wie de veroorzaker is.

Een tweede alternatief is een verzekering tegen schade als gevolg van luchtverontreiniging. Dit achten de leden van de VVD-fractie als een veel beter alternatief en deze leden willen het dan ook aan de markt overlaten of dit alternatief wordt opgepakt. Bij de markt hoort het vergoeden van de schade thuis en niet bij de overheid. Wateroverlast, stormschade, brandschade, ziektekosten et cetera kunnen immers ook aan de markt worden overgelaten en de leden van de VVD-fractie zien dan ook niet in waarom er een verschil moet worden gemaakt met luchtverontreiniging. Een beroep doen op de eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven is in dit opzicht terecht.

Lastiger wordt het als de veroorzaker van luchtverontreiniging niet bekend is. Voor die gevallen was het Fonds een oplossing. Welke oplossingen heeft de regering nu in petto voor die gevallen? Is het mogelijk een vooronderzoek bij verzekeringen in te stellen over de verwachting van mogelijkheden voor verzekeringen voor gevallen waarbij de veroorzaker niet bekend is?

3. Gevolgen intrekken Fonds

De leden van de SP-fractie vernemen graag de omvang van de vermogensbestanddelen van het Fonds en het doel dat daarmee wordt gediend? Kan het vermogen een eerste aanzet zijn voor een op te richten milieuschaderegeling voor die gedupeerden die een civiele zaak aan spannen? Zo ja, is de regering hiertoe bereid?

De leden van de VVD-fractie plaatsen een kanttekening bij de financiële afwikkeling van het Fonds. De financiële middelen van het Fonds blijven onder beheer van het ministerie van VROM. Het Fonds werd tot noch toe gevuld uit de algemene middelen. De wenselijkheid van het voortbestaan van het Fonds kwam mede ter discussie te staan doordat er «andere gewenste bestedingen» van de algemene middelen zouden zijn. Wat zijn deze «andere gewenste bestedingen»? Kan de regering dit nader toelichten? Heeft de regering al een besteding in gedachten voor de financiële middelen die vrij komen door de opheffing van het Fonds?

4. Overgangsrecht

Tot slot hebben de leden van de VVD-fractie nog een opmerking over het overgangsrecht. In de memorie van toelichting staat dat een verzoek dat is ingediend binnen acht weken na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel, in sommige situaties ontvankelijk is, mits de schade voor die inwerkingtreding is opgetreden. Wat houdt in dit verband «sommige» in? Deze leden willen graag een exacte aanduiding hiervan.

De voorzitter van de commissie,
Koopmans

De adjunct-griffier van de commissie,
Ipenburg