



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 9.2.2000
COM(2000) 66 definitief

WITBOEK

BETREFFENDE MILIEUAANSPRAKELIJKHEID

(Door de Commissie ingediend)

WITBOEK

BETREFFENDE MILIEUAANSPRAKELIJKHEID

Inleiding

In deze tijden staan wij oog in oog met gevallen van ernstige door de mens veroorzaakte schade aan het milieu. Het recente ongeval met de Erika heeft geleid tot zeer zware vervuiling van de Franse kust en tot het lijden en de pijnlijke dood van vele honderdduizenden zeevogels en andere dieren. Dit was geenszins het eerste geval van een olieramp op zee met ernstige gevolgen voor het milieu. Een paar jaar geleden heeft zich een catastrofe van een andere soort voorgedaan vlakbij het Doñana-natuurreservaat in het zuiden van Spanje, waar de breuk van een met een grote hoeveelheid giftig water gevuld reservoir enorme schade heeft veroorzaakt aan het omliggende milieu, onder meer aan talrijke beschermde vogelsoorten. Deze en soortgelijke gevallen doen de vraag rijzen van wie er moet opdraaien voor de kosten voor het verwijderen van de verontreiniging en herstel van de schade. Moet de factuur worden betaald door de samenleving als geheel, met andere woorden door de belastingbetaler, of is het de vervuiler, wanneer die kan geïdentificeerd worden, die moet betalen?

Ook in verband met genetisch gemodificeerde producten maakt het grote publiek zich ernstig zorgen over de vraag of dergelijke producten de gezondheid kunnen schaden, dan wel negatieve effecten kunnen hebben op het milieu. Er gaan dan ook stemmen op om aansprakelijkheid voor de betrokken partijen in te voeren.

Een manier om te waarborgen dat meer zorg aan de dag wordt gelegd om schade aan de natuur te voorkomen is inderdaad om de partij die verantwoordelijk is voor een activiteit die het risico van dergelijke schade inhoudt, daarvoor aansprakelijk te stellen. Dit houdt in dat wanneer bedoelde activiteit daadwerkelijk tot schade leidt, de partij die de controle uitoefent op de activiteit (de exploitant), die de feitelijke vervuiler is, betaalt voor de kosten van herstel.

In dit witboek wordt de structuur geschetst van een toekomstige EG-milieuaansprakelijkheidsregeling die tot doel heeft het beginsel dat de vervuiler betaalt ten uitvoer te leggen. De cruciale elementen worden beschreven die nodig zijn om een dergelijke regeling doeltreffend en uitvoerbaar te maken.

De voorgestelde regeling zou niet alleen gelden voor schade aan personen en goederen en verontreinigde locaties, maar ook voor schade aan de natuur, met name aan die natuurlijke rijkdommen die belangrijk zijn met het oog op de bescherming van de biodiversiteit in de Gemeenschap (namelijk de zones en soorten die beschermd zijn in het kader van het Natura 2000-netwerk). Tot dusverre geldt dit niet voor de in de EU-lidstaten opgezette milieuaansprakelijkheidsregelingen.

Aansprakelijkheid voor schade aan de natuur is een voorwaarde om de economische spelers zich verantwoordelijk te doen voelen voor de eventuele negatieve effecten van hun activiteiten op het milieu als zodanig. Momenteel lijken de exploitanten zich wel verantwoordelijk te voelen voor gezondheid en eigendom van andere mensen – waarvoor in de nationale wetgevingen al een of andere vorm van milieuaansprakelijkheid bestaat – maar niet zozeer voor het milieu. Zij hebben de neiging het milieu te beschouwen als een 'publiek goed' waarvoor de samenleving als geheel verantwoordelijk is en niet de afzonderlijke actor

die de schade heeft veroorzaakt. Aansprakelijkheid is een manier om mensen te doen beseffen dat zij ook verantwoordelijk zijn voor de eventuele gevolgen van hun daden voor de natuur. Deze verwachte attitudewijziging zou moeten resulteren in een hoger niveau van preventie en voorzorg.

SAMENVATTING

In dit witboek worden verschillende mogelijkheden besproken om een voor de gehele EG geldende milieuaansprakelijkheidsregeling vorm te geven, met als doel de toepassing van de milieubeginselen van het EG-Verdrag en de tenuitvoerlegging van de EG-milieuwetgeving te verbeteren en een adequaat herstel van het milieu te waarborgen. Daarbij wordt voortgebouwd op het groenboek van de Commissie van 1993, een gemeenschappelijke hoorzitting met het Europees Parlement in datzelfde jaar, een resolutie van het Parlement waarin wordt verzocht een EG-richtlijn in te dienen en een advies van het Economisch en Sociaal Comité uit 1994, alsmede op het besluit van de Commissie van januari 1997 om een witboek samen te stellen. Verscheidene lidstaten hebben zich uitgesproken voor communautaire actie op dit gebied. Zo is er recentelijk geopperd dat er een aansprakelijkheidsregeling zou moeten komen inzake genetisch gemodificeerde organismen (GGO's). De betrokken partijen zijn tijdens de voorbereiding van het witboek geraadpleegd.

Milieuaansprakelijkheid kan worden gedefinieerd als het instrument dat ervoor moet zorgen dat wie milieuschade veroorzaakt (de vervuiler), betaalt voor het herstel van die schade. Een aansprakelijkheidsregeling is alleen doeltreffend wanneer de vervuilers kunnen worden aangewezen, de schade kwantificeerbaar is en er een oorzakelijk verband kan worden aangetoond. Aansprakelijkheid is dan ook geen geschikt instrument bij diffuse verontreiniging uit verschillende bronnen. De redenen voor de invoering van een aansprakelijkheidsregeling op EG-niveau zijn onder meer: een betere tenuitvoerlegging van de centrale beginselen op milieugebied (de vervuiler betaalt, preventie en voorzorg) en van de bestaande EG-milieuwetten, de noodzaak om ervoor te zorgen dat het milieu terug wordt schoongemaakt en in een goede staat gebracht, en een betere werking van de interne markt. Aansprakelijkheid zou een krachtige stimulans moeten zijn voor meer verantwoordelijk gedrag bij de ondernemingen en zou dus een preventief effect moeten hebben. Veel zal echter afhangen van de context en de details van de definitieve regeling.

De eventuele hoofdkenmerken van een communautaire regeling worden beschreven: geen terugwerkende kracht (uitsluitend van toepassing op toekomstige schade); dekken van zowel milieuschade (verontreiniging van de locaties en schade aan de biodiversiteit) als van traditionele schade (schade aan gezondheid en eigendom); een gesloten toepassingsgebied, verbonden met de EG-milieuwetgeving; verontreiniging van locaties en traditionele schade vallen uitsluitend onder de regeling indien veroorzaakt door een schadelijke of potentieel schadelijke activiteit die door de EG is gereguleerd; schade aan de biodiversiteit wordt alleen gedekt wanneer die beschermd is in het kader van het Natura 2000-netwerk; risicoaansprakelijkheid voor schade die door inherent gevaarlijke activiteiten wordt veroorzaakt, schuldaansprakelijkheid voor schade aan de biodiversiteit die wordt veroorzaakt door een niet-gevaarlijke activiteit¹; in het gemeen recht aanvaarde verweermiddelen, een zekere verlichting van de bewijslast voor de eisende partij en een eventuele verzachting van

¹ Zie het schematisch overzicht van het voorgestelde toepassingsgebied van het stelsel in de bijlage bij deze samenvatting.

de aansprakelijkheid voor de verweerder op billijkheidsgronden; aansprakelijkheid toegespitst op de exploitant die de controle uitoefent op de activiteit die de schade heeft veroorzaakt; criteria voor de beoordeling en behandeling van de verschillende types schade; een verplichting om de door de vervuiler betaalde compensatie te besteden voor herstel van de natuur; een vergemakkelijkte toegang tot de rechter in gevallen van milieuschade; een coördinatie met internationale overeenkomsten; financiële zekerheid voor potentiële aansprakelijkheid en samenwerking met de markten.

De verschillende opties voor communautair actie worden omschreven en afgewogen: toetreding van de Gemeenschap tot het Verdrag van Lugano van de Raad van Europa; een stelsel dat alleen van toepassing is op grensoverschrijdende schade; een communautaire aanbeveling voor actie door de lidstaten; een communautaire richtlijn; en een sectorale regeling die toegespitst is op biotechnologie. Voor elke optie worden de argumenten pro en contra gegeven en er wordt geconcludeerd dat een communautaire richtlijn de meest coherente aanpak lijkt. Een communautair initiatief is gerechtvaardigd in termen van subsidiariteit en evenredigheid, dit op grond van onder meer het feit dat de afzonderlijke stelsels in de lidstaten niet volstaan om alle aspecten van milieuschade te behandelen, dat een gemeenschappelijke handhaving via een EG-wetgeving een integrerend effect heeft en dat een EG-kaderregeling, waarbij de doelstellingen en te behalen resultaten gemeenschappelijk worden vastgelegd, maar de lidstaten hun eigen toepassing en instrumenten kunnen kiezen, een soepel instrument vormt. De impact van een EG-aansprakelijkheidsregeling op het buitenlandse concurrentievermogen van de EU-industrie is naar verwachting beperkt. De gegevens van de bestaande aansprakelijkheidsregelingen zijn bekeken en de impact daarvan op het concurrentievermogen van de nationale industrieën lijkt niet overdreven te zijn. De effecten op met Midden- en Kleinbedrijf (MKB) en op de financiële dienstenleveranciers en de belangrijke vraag van de verzekerbaarheid van kernelementen van het stelsel worden besproken. Een aansprakelijkheidsregeling kan alleen maar doeltreffend zijn wanneer er een werkbaar stelsel van financiële zekerheid is, dat gebaseerd is op doorzichtigheid en rechtszekerheid met betrekking tot de aansprakelijkheid. De regeling moet zo worden opgezet dat de transactiekosten zo laag mogelijk liggen.

In het witboek wordt geconcludeerd dat de meest geschikte optie de opstelling is van een kaderrichtlijn met het oog op invoering van *risicoaansprakelijkheid* voor schade die is veroorzaakt door een gevaarlijke activiteit die onder de EG-wetgeving voor gevaarlijke activiteiten valt, met verweermiddelen en geldend voor zowel traditionele als milieuschade, en *schuldaansprakelijkheid* voor door niet-gevaarlijke activiteiten veroorzaakte schade aan de biodiversiteit. De details van een dergelijke richtlijn moeten verder worden uitgewerkt in het licht van de te houden raadplegingen. Aan de EU-instellingen en de betrokken partijen wordt gevraagd dit witboek te bespreken en tegen 1 juli 2000 hun opmerkingen in te dienen.

MOGELIJK TOEPASSINGSGEBIED VAN EEN EG-MILIEUAANSPRAKELIJKHEIDSREGELING

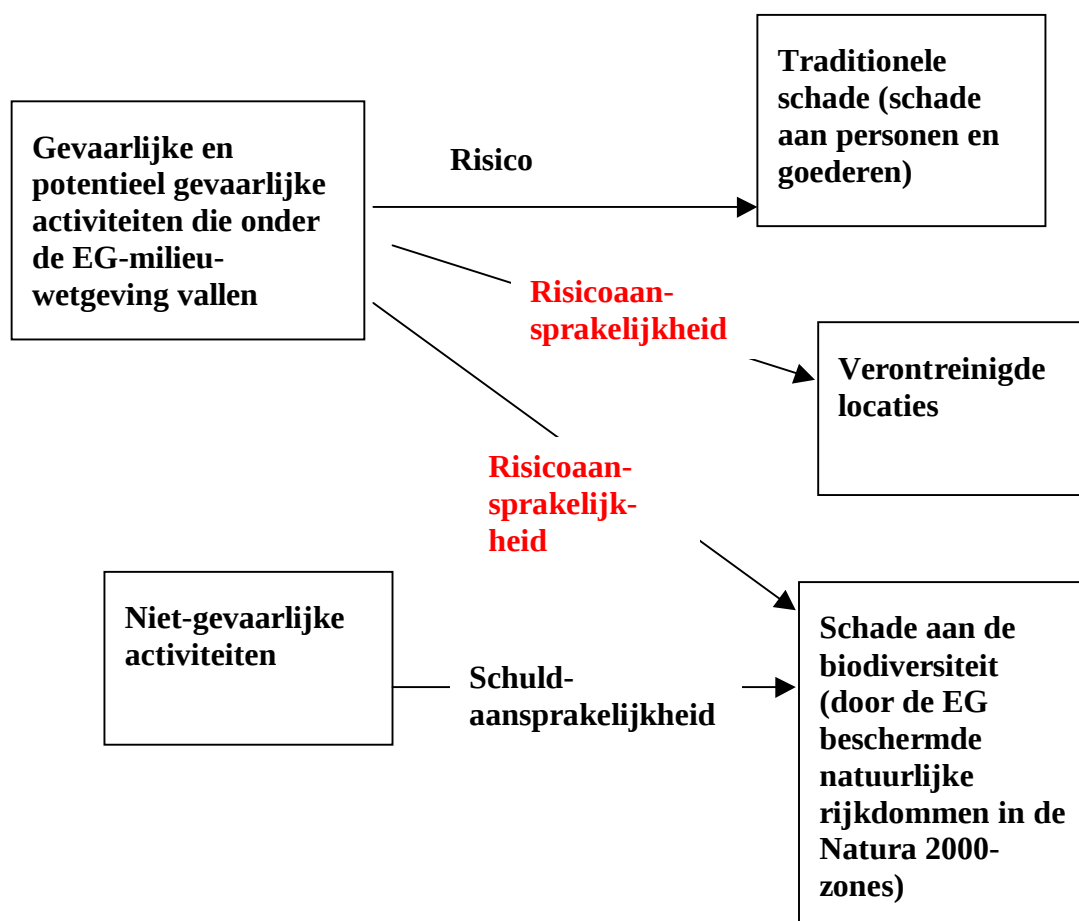


TABLE OF CONTENTS

1.	INLEIDING	9
1.1.	Doel van het witboek	9
1.2.	De structuur van het witboek.....	9
1.3.	Achtergrond en institutionele context	9
1.3.1.	Het Groenboek inzake herstel van milieuschade	9
1.3.2.	De resolutie van het Europees Parlement	9
1.3.3.	Het advies van het Economisch en Sociaal Comité	10
1.3.4.	Besluit van de Commissie om een witboek op te stellen.....	10
1.3.5.	De standpunten van de lidstaten.....	10
1.3.6.	Het raadplegingsproces.....	11
2.	Wat is milieuaansprakelijkheid?.....	11
2.1.	Het doel van milieuaansprakelijkheid.....	11
2.2.	De types milieuschade waarvoor aansprakelijkheid een geschikt instrument is	11
3.	Voordelen en verwachte effecten van een EG-milieuaansprakelijkheidsregeling	12
3.1.	Tenuitvoerlegging van de centrale milieubeginselen van het EG-Verdrag	12
3.2.	Zorgen voor daadwerkelijke sanering en herstel van het milieu	12
3.3.	Verbetering van de toepassing van de communautaire milieuwetgeving	12
3.4.	Zorgen voor een betere integratie	13
3.5.	Verbetering van de werking van de interne markt.....	13
3.6.	Verwachte effecten	14
4.	Mogelijke kenmerken van een EG-milieuaansprakelijkheidsregeling	14
4.1.	Geen terugwerkende kracht.....	14

4.2.	Toepassingsgebied	15
4.2.1.	Te dekken schade	15
4.2.2.	Onder het toepassingsgebied vallende activiteiten.....	16
4.3.	Het type aansprakelijkheid, de toegestane verweermiddelen en de bewijslast	17
4.4.	Wie moet aansprakelijk kunnen worden gesteld?.....	19
4.5.	Criteria voor verschillende soorten schade	19
4.5.1.	Schade aan de biodiversiteit.....	19
4.5.2.	Verontreinigde locaties.....	21
4.5.3.	Traditionele schade.....	22
4.5.4.	Het verband met de productaansprakelijkheidsrichtlijn	22
4.6.	Zorgen voor daadwerkelijke sanering en herstel van het milieu	22
4.7.	Toegang tot de rechter.....	22
4.7.1.	Aanpak op twee niveaus: de staat is als eerste verantwoordelijk.....	23
4.7.2.	Urgente gevallen (voorlopige maatregelen, kosten van preventieve actie)...	23
4.7.3.	Voldoende deskundigheid waarborgen en onnodige kosten vermijden	24
4.8.	Het verband met internationale verdragen	24
4.9.	Financiële zekerheid	25
5.	Verschillende opties voor communautaire actie.....	26
5.1.	Toetreding van de Gemeenschap tot het Verdrag van Lugano	26
5.2.	Een tot grensoverschrijdende schade beperkt stelsel	27
5.3.	Actie van de lidstaten op basis van een aanbeveling van de Gemeenschap.....	28
5.4.	Een richtlijn van de Gemeenschap.....	28
5.5.	Aansprakelijkheid per sector, namelijk op het gebied van de biotechnologie	28

6.	Subsidiariteit en evenredigheid	29
7.	De algemene economische impact van milieuaansprakelijkheid op EG-niveau.....	30
8.	CONCLUSIE	32

1. INLEIDING

1.1. Doel van dit witboek

Overeenkomstig artikel 174, lid 2, van het EG-Verdrag berust het milieubeleid van de Gemeenschap "op het voorzorgbeginsel en het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden, en het beginsel dat de vervuiler betaalt."

In dit witboek wordt nagegaan hoe het beginsel dat de vervuiler betaalt op de beste manier kan worden gehanteerd om de doelstellingen van het communautaire milieubeleid te bereiken, rekening houdend met het feit dat de hoofddoelstelling van dit beleid het voorkomen van milieuschade is.

Tegen deze achtergrond wordt in het witboek nagegaan hoe een communautaire regeling voor milieuaansprakelijkheid op de beste manier de toepassing van de milieubeginselen van het EG-Verdrag kan verbeteren en kan bijdragen tot het herstel van milieuschade. In het witboek wordt ook nagegaan hoe een EG-milieuaansprakelijkheidsregeling kan bijdragen tot een betere toepassing van de communautaire milieuwetgeving en wat de eventuele economische effecten van een dergelijke communautaire actie zijn.

1.2. De structuur van het witboek

In de paragrafen 1 en 2 van het witboek wordt enige achtergrondinformatie gegeven en wordt het doel van een aansprakelijkheidsregeling uiteengezet, terwijl in paragraaf 3 wordt geargumenteed waarom een dergelijke regeling op EG-niveau nuttig kan zijn. Paragraaf 4 bevat de mogelijke kenmerken van een communautair stelsel en in paragraaf 5 worden de verschillende mogelijke opties voor een dergelijk stelsel gepresenteerd en afgewogen. In paragraaf 6 wordt het probleem bekenen uit het oogpunt van de subsidiariteit en evenredigheid en in paragraaf 7 wordt de economische impact van een EG-milieuaansprakelijkheidsregeling besproken. In paragraaf 8 tenslotte wordt een conclusie getrokken en worden de volgende stappen aangegeven.

1.3. Achtergrond en institutionele context

1.3.1. Het Groenboek inzake herstel van milieuschade

In mei 1993 heeft de Commissie een groenboek gepubliceerd inzake het herstel van milieuschade². Daarop zijn meer dan 100 reacties gekomen van de lidstaten, de industrie, milieugroepen en andere betrokken partijen en daarop zijn dan weer talrijke raadplegingen gevolgd. In november 1993 hebben het Parlement en de Commissie een gemeenschappelijke openbare vergadering gehouden.

1.3.2. De resolutie van het Europees Parlement

In april 1994 heeft het Europees Parlement een resolutie aangenomen waarin de Commissie werd verzocht "een ontwerp-richtlijn betreffende de regeling van de aansprakelijkheid voor

² Mededeling van de Commissie van 14 mei 1993 (COM(93) 47 def.) aan de Raad, het Europees Parlement en het Economisch en Sociaal Comité.

(toekomstige) milieuschade voor te leggen"³. Bij deze resolutie maakte het Parlement voor het eerst gebruik van artikel 192, lid 2 (ex-artikel 138 B, tweede alinea) van het EG-Verdrag op basis waarvan het Parlement de Commissie kan verzoeken wetgevingsvoorstellen in te dienen. Sindsdien heeft het Parlement de kwestie van de milieuaansprakelijkheid bij verscheidene gelegenheden te berde gebracht, zoals bij de bespreking van het jaarlijkse werkprogramma van de Commissie en in Parlementaire vragen en brieven aan de Commissie.

In de aan de kandidaat-Commissieleden voorgelegde vragenlijsten met het oog op hun hoorzittingen, heeft het Parlement het probleem opnieuw aan de orde gesteld en heeft het nogmaals beklemtoond dat er op dit gebied dringend communautaire wetgeving moet komen. Meer in het bijzonder heeft het Parlement benadrukt dat er aansprakelijkheidsvoorschriften moeten komen in de bestaande communautaire wetgeving op het gebied van de biotechnologie.

1.3.3. Het advies van het Economisch en Sociaal Comité

Op 23 februari 1994 heeft het Economisch en Sociaal Comité een uitgewerkt advies voorgelegd, waarin EG-actie op het gebied van de aansprakelijkheid voor milieuschade wordt ondersteund en wordt geopperd dat dit kan gebeuren via een op de artikelen 174 en 175 (ex-artikel 130 R en 130 S) van het Verdrag gebaseerde kaderrichtlijn⁴.

1.3.4. Besluit van de Commissie om een witboek op te stellen

Na een oriënterend debat op 29 januari 1997 heeft de Commissie besloten om in reactie op het in de resolutie van 1994 vervatte verzoek van het Europees Parlement een witboek inzake milieuaansprakelijkheid op te stellen⁵.

1.3.5. De standpunten van de lidstaten

Een aantal lidstaten heeft zich op informele, dan wel formele wijze in positieve zin uitgesproken over communautaire actie op het gebied van milieuaansprakelijkheid in het algemeen (België, Finland, Griekenland, Luxemburg, Nederland, Oostenrijk, Portugal en Zweden). Het is bekend dat verschillende lidstaten op voorstellen van de Commissie wachten alvorens eigen nationale wetgeving op dit gebied uit te werken, met name wat de aansprakelijkheid van schade aan de biodiversiteit betreft. Voorts hebben België, Duitsland, Finland, Nederland, Oostenrijk, Spanje en Zweden recentelijk in de Raad verklaard dat zij positief staan tegenover het voornemen van de Commissie om in de context van een witboek inzake milieuaansprakelijkheid het probleem te behandelen van aansprakelijkheid voor milieuschade ten gevolge van de doelbewuste introductie en het in de handel brengen van GGO's. Het VK heeft de Commissie onlangs verzocht om zich op prioritaire wijze te buigen over de haalbaarheid van en de mogelijke criteria voor een aansprakelijkheidsregeling of –regelingen met betrekking tot de introductie van en handel in GGO's. De standpunten van de overige lidstaten zijn nog niet erg duidelijk.

³ Resolutie van 20.4.1994 (PB C 128/165).

⁴ Advies van het Economisch en Sociaal Comité van 23.2.1994 (CES 226/94).

⁵ Teneinde het EG-beleid op dit gebied voor te bereiden zijn er vier studies uitgevoerd. Samenvattingen van deze studies kunnen worden geraadpleegd.

1.3.6. Het raadplegingsproces

Bij de voorbereiding van het witboek zijn onafhankelijke deskundigen uit de lidstaten, nationale deskundigen van de lidstaten en de betrokken partijen geraadpleegd. Een groot aantal van die deskundigen en partijen heeft schriftelijke opmerkingen toegezonden in verband met informele werkdOCUMENTEN die zij in de loop van het voorbereidingsproces hebben ontvangen. De uitgebrachte standpunten verschilden onderling aanzienlijk, onder meer wat de noodzaak van communautaire actie betreft. Een overzicht van de opmerkingen van de betrokken partijen wordt op verzoek toegezonden.

2. WAT IS MILIEUAANSPRAKELIJKHEID?

2.1. Het doel van milieuaansprakelijkheid

Milieuaansprakelijkheid heeft tot doel ervoor te zorgen dat wie milieuschade veroorzaakt (de vervuiler) betaalt voor het herstel van die schade.

Krachtens de milieuwetgeving worden normen en procedures ingevoerd die tot doel hebben het milieu te beschermen. Zonder een aansprakelijkheidsregeling kan op niet-naleving van die normen en procedures uitsluitend worden gereageerd met administratiefrechtelijke of strafrechtelijke sancties. Wanneer de regelgeving echter ook aansprakelijkheidsbepalingen omvat, lopen potentiële vervuilers ook het risico te moeten betalen voor herstel van of compensatie voor de door hen veroorzaakte schade.

2.2. De types milieuschade waarvoor aansprakelijkheid een geschikt instrument is

Niet alle vormen van milieuschade kunnen via aansprakelijkheid worden geremedieerd. Een aansprakelijkheidsregeling is maar doeltreffend wanneer de volgende voorwaarden vervuld zijn:

- er moet een (of er moeten meerdere) aanwijsbare partij(en) zijn [de vervuiler(s)];
- de schade moet concreet en kwantificeerbaar zijn;
- er moet een oorzakelijk verband zijn vastgesteld tussen de schade en de aangewezen vervuiler(s).

Het aansprakelijkheidsinstrument kan derhalve worden gehanteerd in gevallen waarin de schade is veroorzaakt door industriële ongevallen of door geleidelijke verontreiniging door schadelijke stoffen of afvalstoffen die door aanwijsbare spelers in het milieu zijn gebracht.

Aansprakelijkheid is evenwel geen geschikt instrument in gevallen van verontreiniging van wijdverspreide en diffuse aard, waar het onmogelijk is de negatieve effecten op het milieu in verband te brengen met de activiteiten van bepaalde partijen. Voorbeelden daarvan zijn de klimatologische gevolgen van de uitstoot van CO₂ en andere stoffen of de aantasting van bossen ten gevolge van door het verkeer veroorzaakte zure regen en luchtverontreiniging.

3. VOORDELEN EN VERWACHTE EFFECTEN VAN EEN EG-MILIEU-AANSPRAKELIJKHEIDSREGELING

3.1. Tenuitvoerlegging van de centrale milieubeginselen van het EG-Verdrag

Milieuaansprakelijkheid is een directe en doeltreffende manier om de in het EG-Verdrag (artikel 174, lid 2) neergelegde hoofdbeginselen van het milieubeleid, bovenal het beginsel dat de vervuiler betaalt, ten uitvoer te leggen. Wanneer voor het dekken van de kosten van het herstel van milieuschade niet wordt uitgegaan van dit beginsel, zal hetzij het milieu niet worden hersteld, hetzij de overheid, en dus in laatste instantie de belastingbetaler, opdraaien voor de kosten. Een eerste doelstelling is dan ook de vervuiler aansprakelijk te maken voor de door hem veroorzaakte schade. Wanneer vervuilers voor schade moeten betalen, zullen zij de door hen veroorzaakte verontreiniging terugdringen tot een niveau waarop de marginale kosten van het bestrijden van verontreiniging de kosten van de vermeden compensatiebetalingen overtreffen. Milieuaansprakelijkheid resulteert dus in het voorkomen van schade en in internalisering van de milieukosten⁶. De invoering van aansprakelijkheid kan ook een betere toepassing van het voorzorgbeginsel meebrengen, wat resulteert in het vermijden van risico's, en kan ertoe aansporen meer te investeren in O&O ter verbetering van de kennis en de technologie.

3.2. Zorgen voor daadwerkelijke sanering en herstel van het milieu

Om het beginsel dat de vervuiler betaalt echt operationeel te maken, moeten de lidstaten ervoor zorgen dat in gevallen waarbij er een aansprakelijke vervuiler is, hetzij het milieu daadwerkelijk wordt gesaneerd en hersteld, hetzij een vervangende natuurlijke rijkdom wordt geschapen, met name door erover te waken dat de schadevergoeding die de vervuiler moet betalen daadwerkelijk voor dat doel wordt gebruikt.

3.3. Verbetering van de toepassing van de communautaire milieuwetgeving

Wanneer aansprakelijkheid daadwerkelijk het bovenbeschreven preventieve effect heeft en wanneer het herstel van de schade wordt gewaarborgd, moet dat ook de naleving van de milieuwetgeving van de EG verbeteren. De band tussen de voorschriften van een EG-aansprakelijkheidsregeling en de bestaande milieuwetgeving is dan ook van groot belang. De meeste lidstaten hebben nationale wetgeving ingevoerd met betrekking tot risico-aansprakelijkheid voor schade die wordt veroorzaakt door activiteiten die op een of andere wijze gevaarlijk zijn voor het milieu. Het toepassingsgebied van deze wetten is onderling echter zeer verschillend en vaak wordt niet op samenhangende wijze alle schade gedekt die wordt veroorzaakt door activiteiten waarvan is geweten dat zij een risico vormen voor het milieu. Bovendien hebben deze aansprakelijkheidsstelsels uitsluitend betrekking op schade aan de gezondheid van de mens of aan eigendom of op verontreinigde locaties. Doorgaans zijn zij niet van toepassing op schade aan natuurlijke rijkdommen. Het is daarom belangrijk dat een EG-milieuaansprakelijkheidsregeling ook betrekking zou hebben op schade aan natuurlijke rijkdommen, alleszins op de rijkdommen die reeds beschermd worden uit hoofde van EG-wetgeving (namelijk de richtlijnen betreffende in het wild levende vogels en

⁶ Internalisering van de milieukosten houdt in dat de kosten voor preventie en herstel van milieuschade direct wordt betaald door de voor de schade verantwoordelijke partijen in plaats van te worden gefinancierd door de samenleving als geheel.

betreffende habitats) in de aangewezen zones van het Natura 2000-netwerk⁷. De lidstaten moeten er in ieder geval voor zorgen dat schade aan die beschermde natuurlijke rijkdommen, ook wanneer geen aansprakelijkheidsregeling kan worden toegepast (bijvoorbeeld wanneer de vervuiler niet kan worden aangewezen), wordt hersteld aangezien dit een verplichting is krachtens de habitatrichtlijn. Het preventie-effect van aansprakelijkheid zou met name een grote stimulans vormen in de verruimde Unie en op die manier de tenuitvoerlegging van de EG-milieuregelgeving in de nieuwe lidstaten vergemakkelijken.

3.4. Zorgen voor een betere integratie

Het Verdrag van Amsterdam heeft in artikel 6 van het EG-Verdrag het beginsel ingebracht dat de eisen inzake milieubescherming moeten worden geïntegreerd in de omschrijving en uitvoering van het beleid en het optreden van de Gemeenschap op andere beleidsgebieden en in andere activiteiten. Een EG-milieuaansprakelijkheidsregeling, waaronder alle door de Gemeenschap gereguleerde activiteiten vallen die risico's inhouden voor het milieu (zie 4.2.2 voor de desbetreffende activiteiten), zou leiden tot een betere integratie van milieu-overwegingen in de verschillende relevante sectoren, met name door een internalisering van de milieukosten.

3.5. Verbetering van de werking van de interne markt

Al is de hoofddoelstelling van de hier besproken communautaire regeling een betere bescherming van het milieu, zij kan ook bijdragen aan het scheppen van een gelijk speelveld binnen de interne markt. Dit is belangrijk aangezien het grootste deel van de EU-handel op de interne markt verloopt, d.w.z. voor de lidstaten is de handel binnen de EU belangrijker dan de handel met derde landen. De verschillen qua juridisch kader en kosten waarmee ondernemingen worden geconfronteerd, zijn dan ook belangrijker binnen de interne markt dan ten opzichte van derde landen.

Het is momenteel nog onduidelijk of de verschillen op het gebied van de milieuaansprakelijkheid in de onderscheiden lidstaten mededingingsproblemen binnen de interne markt veroorzaken. Deze onduidelijkheid kan een gevolg zijn van het feit dat de milieuaansprakelijkheidsstelsels in de EU van vrij recente aard zijn en nog volledig operationeel moeten worden.

De meeste bestaande milieuaansprakelijkheidsregelingen van de lidstaten dekken in elk geval geen schade aan de biodiversiteit. Men kan zich indenken dat de economische impact daarvan aanzienlijk groter zou zijn dan de impact van de bestaande nationale aansprakelijkheidsregelingen. Bezorgdheid over het concurrentievermogen van ondernemingen in een lidstaat kan de nationale autoriteiten daarvan derhalve doen besluiten om te wachten op een EU-initiatief en niet op eigen houtje een aansprakelijkheidsregeling voor schade aan de biodiversiteit op te leggen. Wanneer zoiets daadwerkelijk het geval is, zou dat ook een EU-actie rechtvaardigen op grond van het waarborgen van een gelijk speelveld binnen de interne markt.

Bovenstaande overwegingen doen besluiten dat een EU-aansprakelijkheidsregeling zo moet worden uitgewerkt dat de effecten op het externe concurrentievermogen van de Europese

⁷ Richtlijn 79/409/EEG van de Raad inzake het behoud van de vogelstand, PB L 103, blz. 1, en Richtlijn 92/43/EEG van de Raad inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna, PB L 206, blz. 7.

industrie worden geminimaliseerd⁸ - een probleem dat wordt besproken in paragraaf 7. Dit is een van de redenen om bij de invoering van een communautaire regeling een stapsgewijze aanpak te hanteren (zie ook paragraaf 6).

3.6. Verwachte effecten

Uit wat besproken is onder punt 3.1 inzake het ten uitvoer leggen van het 'de vervuiler betaalt', het preventie- en het voorzorgbeginsel, volgt dat kan worden verwacht dat aansprakelijkheid stimulansen schept voor meer verantwoordelijk gedrag in het bedrijfsleven. Opdat dit echt zou gebeuren moet echter aan een aantal voorwaarden zijn voldaan. De ervaring met de Superfund-wetgeving in de VS (aansprakelijkheid voor het saneren van verontreinigde locaties) toont dat het noodzakelijk is achterpoortjes voor het ontwijken van de aansprakelijkheid te sluiten, zoals het onderbrengen van gevaarlijke activiteiten in zwak gekapitaliseerde ondernemingen die bij significante schade gewoon bankroet gaan. Wanneer de ondernemingen zichzelf met een verzekeringspolis kunnen indekken tegen aansprakelijkheidsrisico's, zullen zij niet moeten terugvallen op dergelijke ontwijkingsmechanismen. Om te waarborgen dat aansprakelijkheid daadwerkelijk tot een betere bescherming van het milieu leidt is het belangrijk dat er een financiële zekerheid, zoals een verzekering, beschikbaar is. Dit probleem wordt nader besproken onder punt 4.9. De doeltreffendheid van om het even welk juridisch aansprakelijkheidsstelsel hangt af van een werkbaar verzekeringssysteem, wat inhoudt dat de centrale elementen van het stelsel verzekeraar moeten zijn. Bovendien hangt de doeltreffendheid van aansprakelijkheid voor milieuschade (in tegenstelling tot traditionele schade) af van het vermogen van de administratieve en juridische autoriteiten om schadegevallen op prompte wijze af te handelen, alsook van een soepele toegang van het publiek tot de rechter.

Het algemene effect van aansprakelijkheid hangt dan ook af, zowel van de bredere context als van het specifieke ontwerp van de aansprakelijkheidsregeling.

4. MOGELIJKE KENMERKEN VAN EEN EG-MILIEUAANSPRAKELIJKHEIDSREGELING

In deze paragraaf wordt een beschrijving gegeven van de mogelijke kenmerken van de communautaire regeling. Afhankelijk van de gekozen actiekoers moeten alle of een aantal van deze elementen worden ingepast (zie paragraaf 5).

4.1. Geen terugwerkende kracht

Om redenen van rechtszekerheid en billijke verwachtingen kan de EG-regeling slechts voor de toekomst gelden. Schade die ontdekt wordt na de inwerkingtreding van de regeling moet worden gedekt, tenzij de actie (of het ontbreken daarvan) die in de schade resulteerde, heeft plaatsgevonden voordat het stelsel in werking is getreden. Het is aan de lidstaten om de problemen van vervuiling uit het verleden op te lossen. Zij kunnen bijvoorbeeld financieringsmechanismen opzetten om verontreinigde terreinen te saneren of schade aan de biodiversiteit te herstellen op een manier die zo goed mogelijk aansluit bij de nationale situatie, waarbij dan rekening wordt gehouden met het aantal verontreinigde locaties, de oorzaken en aard van de verontreiniging en de geraamde kosten van sanering of herstel. Teneinde het beginsel van 'geen terugwerkende kracht' op een geharmoniseerde wijze toe te

⁸ In dat verband moet worden aangestipt dat in het kader van een milieuaansprakelijkheidsregeling, die ook van toepassing is op schade aan natuurlijke rijkdommen, de VS voor grenseffecten gecorrigeerde heffingen toepast voor de meest gevoelige sectoren, nl. de olie- en chemiesector.

passen moet in een later stadium een definitie van 'vervuiling uit het verleden' worden vastgesteld.

Er kan worden verwacht dat er bepaalde transactiekosten zullen ontstaan in de vorm van gerechtskosten rond zaken die verband houden met betwistingen over wat als vervuiling uit het verleden, dan wel als onder de regeling vallende vervuiling wordt beschouwd. Een retroactief systeem zou echter hoe dan ook een veel grotere economische impact hebben.

4.2. Toepassingsgebied

Het toepassingsgebied van de regeling moet bekeken worden vanuit twee verschillende hoeken: ten eerste de soorten schade die worden gedekt, ten tweede de in dergelijke schade resulterende activiteiten die onder het toepassingsgebied vallen. Hieronder wordt besproken hoe dit kan gebeuren.

4.2.1. Te dekken schade

Schade aan het milieu

Aangezien de regeling betrekking heeft op *aansprakelijkheid voor milieuschade* is het schade aan het milieu die moet worden gedekt. Dit is niet zo vanzelfsprekend als wel lijkt. Verschillende nationale wetten die als 'milieuaansprakelijkheidswet' (of een naam van die strekking) staan geboekstaafd, hebben veeleer betrekking op traditionele soorten schade, zoals persoonlijke letsels en zaakschade, dan op schade aan het milieu als zodanig. Onder dergelijke wetten valt schade wanneer die veroorzaakt is door activiteiten die beschouwd worden als gevaarlijk voor het milieu of wanneer de schade wordt veroorzaakt door effecten die resulteren in (traditionele) schade via het milieu (bijvoorbeeld lucht- of waterverontreiniging). Voorbeelden van dergelijke wetten zijn de Duitse Milieuaansprakelijkheidswet van 1990 en de Deense Wet Schadevergoeding voor Milieuschade van 1994. Sommige andere nationale wetten hebben betrekking op traditionele schade, maar bevatten ook een onderdeel in verband met schade aan het milieu. Er worden echter nauwelijks duidelijke regels gegeven om dat begrip te specificeren.

In dit witboek worden twee verschillende soorten schade samengebracht onder de hoofding '*schade aan het milieu*' die beide onder de communautaire regeling moeten vallen, namelijk:

a) Schade aan de biodiversiteit

b) Schade in de vorm van verontreiniging van locaties.

De meeste lidstaten zijn nog niet begonnen om in het kader van hun milieu-aansprakelijkheidsregelingen ook aansprakelijkheid voor schade aan de biodiversiteit in te voeren. Alle lidstaten hebben echter stelsels ingevoerd voor aansprakelijkheid voor verontreinigde locaties. Dit zijn doorgaans administratiefrechtelijke regelingen die de sanering van verontreinigde locaties beogen op de kosten van de vervuiler (en/of anderen).

Traditionele schade

Met het oog op de coherentie is het belangrijk dat ook traditionele schade, zoals schade aan de gezondheid en zaakschade, wordt gedekt wanneer deze wordt veroorzaakt door een onder het toepassingsgebied vallende gevaarlijke activiteit. In vele gevallen ontstaan traditionele en milieuschade immers door eenzelfde gebeurtenis. Wanneer uitsluitend de milieuschade onder een EG-regeling zou vallen terwijl de aansprakelijkheid voor traditionele schade een

aangelegenheid van de lidstaten zou blijven, kan dit resulteren in ongelijke behandeling (bijvoorbeeld geen of minder schadeloosstelling voor persoonlijke letsels dan voor milieuschade ten gevolge van éénzelfde ongeval). Bovendien is de volksgezondheid, een belangrijke beleidsdoelstelling op zich, nauw verbonden met de bescherming van het milieu. Overeenkomstig artikel 174, lid 1, van het EG-Verdrag moet het beleid van de Gemeenschap op milieugebied bijdragen tot (onder meer) de bescherming van de gezondheid van de mens.

4.2.2. Onder het toepassingsgebied vallende activiteiten

De doelstelling van bijna alle nationale milieuaansprakelijkheidsregelingen is om activiteiten te dekken die inherent het risico inhouden schade te veroorzaken⁹. Veel van dergelijke activiteiten vallen reeds onder communautair milieuwetgeving of wetgeving die naast andere oogmerken ook een milieudoelstelling heeft.

Een coherent kader voor de aansprakelijkheidsregeling moet verbonden zijn met de relevante EG-wetgeving ter bescherming van het milieu. Een aansprakelijkheidsregeling zou dan ook niet alleen kunnen zorgen voor herstel van het milieu waar dat momenteel niet mogelijk is, maar zou ook extra stimulansen geven voor een goede naleving van de nationale wetgeving ter omzetting van de milieuwetgeving van de Gemeenschap. Een inbreuk op die nationale wetgeving zou immers niet alleen resulteren in administratief- of strafrechtelijke sancties, maar ook, wanneer bedoelde inbreuk schade tot gevolg heeft gehad, tot de verplichting van de verantwoordelijke (de vervuiler) om de schade te herstellen of een schadevergoeding te betalen ter compensatie van de waardevermindering van het beschadigde goed. Deze aanpak van een gesloten toepassingsgebied, verbonden met de bestaande EG-wetgeving, heeft bovendien het voordeel een optimale rechtszekerheid te bieden.

De onder het toepassingsgebied vallende activiteiten, met betrekking tot schade aan de gezondheid of goederen en verontreinigde locaties, kunnen die zijn welke gereguleerd worden door de volgende categorieën van EG-wetgeving: wetgeving waarbij grenswaarden worden vastgesteld voor de lozing of emissie van gevaarlijke stoffen in de lucht of het water, wetgeving met betrekking tot gevaarlijke stoffen en preparaten die (onder meer ook) tot doel heeft het milieu te beschermen, wetgeving die tot doel heeft de risico's van ongevallen en verontreiniging te voorkomen of te beheersen, meer bepaald de IPPC-richtlijn en de herziene Seveso II-richtlijn, wetgeving betreffende productie, hantering, behandeling, terugwinning, recycling, vermindering, opslag, vervoer, grensoverschrijdende overbrenging en verwijdering van gevaarlijke en andere afvalstoffen, wetgeving op het gebied van de biotechnologie en wetgeving op het gebied van het vervoer van gevaarlijke stoffen. In een verder stadium van de uitwerking van een EG-initiatief, moeten de onder het toepassingsgebied vallende activiteiten nauwkeuriger worden gepreciseerd, bijvoorbeeld door een lijst op te stellen van alle relevante EG-wetgeving waarmee de aansprakelijkheidsregeling verbonden is. Voorts zijn bepaalde van deze activiteiten, zoals de activiteiten in verband met genetisch gemodificeerde organismen (GGO's), niet gevaarlijk op zich, maar hebben zij het potentieel om in bepaalde omstandigheden schade aan personen of belangrijke schade aan het milieu te veroorzaken. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij de ontsnapping van GGO's uit een hoogbeveiligde opslagfaciliteit of bij niet-voorzien effecten van een doelbewuste introductie in het milieu. Om die redenen wordt het passend geacht ook dergelijke activiteiten onder het toepassingsgebied van een aansprakelijkheidsregeling voor de gehele Gemeenschap te laten vallen. In dergelijke gevallen is de nauwkeurige omschrijving van de regeling, bijvoorbeeld

⁹ In dit document wordt ook de behandeling van stoffen die een dergelijk inherent risico inhouden, een (gevaarlijke) activiteit.

de toegestane verweermiddelen, wellicht niet gelijk voor alle met GGO's verband houdende activiteiten, maar moet zij gedifferentieerd worden naargelang van de relevante wetgeving en de betrokken activiteit.

Een belangrijke factor waarmee in verband met schade aan de biodiversiteit rekening moet worden gehouden, is het bestaan van specifieke communautaire wetgeving ter bescherming van de biodiversiteit, namelijk de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn. Krachtens deze richtlijnen wordt een stelsel ingevoerd, ten uitvoer te leggen via het Natura 2000-netwerk, met het oog op de specifieke bescherming van natuurlijke rijkdommen, namelijk die welke belangrijk zijn voor het behoud van de biodiversiteit. Dit stelsel omvat onder meer de eis dat belangrijke schade aan beschermde natuurlijke rijkdommen hersteld moet worden. Deze verplichting geldt voor alle lidstaten. De milieuaansprakelijkheidsregeling zou een instrument aanreiken om de vervuiler te doen betalen voor het herstel van dergelijke schade. De doelstelling van de twee bovengenoemde richtlijnen is de bescherming van de betrokken natuurlijke rijkdommen, *ongeacht de activiteit die er schade aan toegebracht heeft*. Dergelijke rijkdommen zijn kwetsbaar en kunnen derhalve vrij gemakkelijk worden beschadigd, ook door activiteiten die niet inherent gevaarlijk zijn. Daarom moet een aansprakelijkheidsregeling die ook voor schade aan de biodiversiteit geldt, eveneens betrekking hebben op andere activiteiten dan de gevaarlijke activiteiten die significante schade veroorzaken binnen de Natura 2000-zones. Het type aansprakelijkheid moet in een dergelijk geval echter wel anders zijn dan bij aansprakelijkheid bij schade die door inherent gevaarlijke activiteiten wordt veroorzaakt, als uiteengezet onder punt 4.3.

4.3. Het type aansprakelijkheid, de toegestane verweermiddelen en de bewijslast

Risicoaansprakelijkheid houdt in dat niet de *schuld* van de relevante partij moet worden aangetoond, maar uitsluitend het feit dat zijn handeling (of verzuim) de schade heeft veroorzaakt. Op het eerste zicht lijkt *schuldaansprakelijkheid*¹⁰ in economische zin efficiënter te zijn dan risicoaansprakelijkheid, aangezien de stimulansen voor het drukken van de kosten de voordelen van verminderde emissies niet overtreffen. De recente nationale en internationale milieuaansprakelijkheidsregelingen zijn doorgaans echter gebaseerd op het beginsel van risicoaansprakelijkheid omdat men ervan uitgaat dat de milieudoelstellingen op die manier beter worden gediend. Een van de redenen daarvoor is dat het in milieuaansprakelijkheidsgevallen voor de eiser zeer moeilijk is om de schuld van de verweerder te bewijzen. Een andere reden is dat men ervan uitgaat dat de persoon die de inherent gevaarlijke activiteit uitvoert, het risico moet dragen bij schade die daardoor wordt veroorzaakt, en niet het slachtoffer of de samenleving als geheel. Deze redenen pleiten ervoor om een eventuele EG-regeling in het algemeen te baseren op risicoaansprakelijkheid. Zoals vermeld in punt 4.2.2, moet ook schade aan de biodiversiteit onder de aansprakelijkheidsregeling vallen, ongeacht of bedoelde schade al dan niet door een gevaarlijke activiteit is veroorzaakt. Er wordt echter voorgesteld om bij dergelijke schade schuldaansprakelijkheid te hanteren in plaats van risicoaansprakelijkheid *indien bedoelde schade is veroorzaakt door een niet-gevaarlijke activiteit*. Activiteiten die in overeenstemming zijn met de maatregelen ter uitvoering van de vogelstand- en habitatrichtlijnen, die tot doel hebben de biodiversiteit te beschermen, zouden geen aanleiding geven tot aansprakelijkheid van de persoon die de activiteit onderneemt, tenzij deze persoon zich aan iets schuldig heeft gemaakt. Dergelijke

¹⁰ Schuldaansprakelijkheid is van toepassing wanneer een exploitant verkeerd heeft gehandeld, doelbewust, door verzuim of door onvoldoende zorg. Een dergelijke daad (of een dergelijk verzuim) kan niet-naleving van de rechtsregels of de vergunningsvoorwaarden inhouden, maar kan ook een andere vorm aannemen.

activiteiten kunnen bijvoorbeeld worden ondernomen in uitvoering van een agri-milieucontract in overeenstemming met de verordening van de Raad inzake steun voor plattelandontwikkeling¹¹. De staat is verantwoordelijk voor herstel of compensatie van schade aan de biodiversiteit die door een niet-gevaarlijke activiteit is veroorzaakt en waarbij geen schuld aan de persoon die de schade heeft veroorzaakt, kan worden toegeschreven.

In het kader van een milieuaansprakelijkheidsregeling moet de samenhang worden gewaarborgd met andere communautaire beleidslijnen en maatregelen voor de tenuitvoerlegging daarvan.

De doeltreffendheid van een aansprakelijkheidsregeling hangt niet alleen af van het fundamentele karakter van het stelsel, maar ook en in grote mate van elementen als de toegestane verweermiddelen en de verdeling van de bewijslast. De positieve effecten van risicoaansprakelijkheid mogen dan ook niet worden ondermijnd door het toestaan van al te veel verweermiddelen of het opleggen van een onmogelijke bewijslast aan de eisende partij.

Verweermiddelen.

In het gemeen recht aanvaarde verweermiddelen moeten worden toegestaan, zoals overmacht (force majeure), bijdrage tot de schade door of toestemming van de eisende partij en betrokkenheid van een derde partij (een voorbeeld van dat laatste is het geval waarbij een overheidsdienst de verweerder uitdrukkelijk heeft opgedragen om de specifieke activiteit uit te voeren waaruit de schade is voortgevloeid)¹².

Verschillende betrokken partijen, met name de economische spelers, hebben het standpunt verdedigd dat ook het verweermiddel dat de schade is veroorzaakt door lozingen/emissies die krachtens de EG-regelgeving zijn toegestaan, het verweermiddel van 'de stand van de techniek' en het verweermiddel van het 'ontwikkelingsrisico' moeten worden toegestaan. Om economische redenen hebben zij voorspelbaarheid nodig in verband met hun aansprakelijkheid jegens derden, maar het bestaan en de omvang van deze aansprakelijkheid zijn in elk geval aan evolutie onderhevig (b.v. wijziging van de wetgeving en van de jurisprudentie, vooruitgang van de geneeskunde, enz.). Verweermiddelen als de hierboven genoemde zijn doorgaans niet toegestaan krachtens de bestaande nationale milieuaansprakelijkheidsregelingen van de EU-lidstaten. Bij het nemen van een besluit over de toegestane verweermiddelen moeten alle relevante effecten worden afgewogen, onder meer de mogelijke effecten op kleine en middelgrote ondernemingen (zie ook paragraaf 7).

De bewijslast

In milieuzaken kan het moeilijk zijn voor de eiser en gemakkelijker voor de verweerder om feiten aan te dragen betreffende het oorzakelijk verband (of de afwezigheid daarvan) tussen de schade en de door de verweerder uitgeoefende activiteit. Verscheidene nationale milieuaansprakelijkheidsregelingen bevatten dan ook bepalingen om voor de eiser de bewijslast inzake de schuld of het oorzakelijk verband te verlichten. Ook een communautaire regeling zou moeten voorzien in een of andere vorm van verlichting van de traditionele bewijslast, maar dat moet in een later stadium nader worden gepreciseerd.

¹¹ Verordening (EG) nr. 1257/99 (PB L 160 van 26.6.1999, blz. 80).

¹² Ook bepaalde procedure-aspecten kunnen relevant zijn voor de betwisting van de aansprakelijkheid, zoals het gebrek aan jurisdictie van het hof waar de zaak aanhangig is gemaakt of kwesties van verjaring.

Toepassing van het billijkheidsbeginsel

Er kunnen omstandigheden zijn die het onbillijk maken om de vervuiler de volledige schadevergoeding voor de door hem veroorzaakte schade te doen betalen. Er kan enige ruimte worden gelaten voor de rechter (of een andere bevoegde instantie, b.v. een bemiddelaar) om daarover te beslissen, bijvoorbeeld in gevallen waarbij de exploitant die de schade heeft veroorzaakt kan bewijzen dat de schade volledig en exclusief is veroorzaakt door emissies die uitdrukkelijk zijn toegestaan krachtens zijn exploitatievergunning. In dergelijke gevallen kan dan worden beslist dat een deel van de schadevergoeding moet worden betaald door de vergunningverlenende instantie en niet door de exploitant. Verdere criteria moeten in dat verband worden vastgesteld, bijvoorbeeld dat een aansprakelijke exploitant al het mogelijke heeft gedaan om schade te voorkomen.

4.4. Wie moet aansprakelijk kunnen worden gesteld?

De persoon (of personen) die de controle uitoefent over een activiteit (die onder het vastgestelde toepassingsgebied valt) waardoor de schade wordt veroorzaakt (i.e. de exploitant) moet aansprakelijk zijn krachtens de EG-milieuaansprakelijkheidsregeling¹³. Wanneer de activiteit wordt uitgevoerd door een onderneming met rechtspersoonlijkheid berust de aansprakelijkheid bij de rechtspersoon en niet bij de managers (de besluitvormers) of bij andere werknemers die bij bedoelde activiteit zijn betrokken. Crediteuren die geen daadwerkelijke operationele controle uitoefenen, mogen niet aansprakelijk worden gesteld.

4.5. Criteria voor verschillende soorten schade

Het is raadzaam een verschillende aanpak te volgen voor de verschillende soorten schade. Voor schade aan de biodiversiteit bestaan er vrijwel geen aansprakelijkheidsregels en -criteria. Dergelijke regels/criteria moeten dus worden vastgelegd. Inzake de aansprakelijkheid voor verontreinigde locaties bestaan er nationale wetten en stelsels, die onderling echter aanzienlijk afwijken. Traditionele schade moet op een samenhangende wijze worden behandeld samen met de andere vormen van schade, namelijk die aan het milieu, wat uitsluitend mogelijk wordt wanneer de fundamentele regels hetzelfde zijn voor elk type schade.

4.5.1. Schade aan de biodiversiteit

Aangezien dit een gebied is dat doorgaans niet wordt behandeld in de aansprakelijkheidsregelingen van de lidstaten, kan een EG-aansprakelijkheidsregeling een begin maken met de behandeling van dit type schade binnen de grenzen van de bestaande communautaire biodiversiteitswetgeving.

- Welke schade aan de biodiversiteit moet worden gedekt?

Schade aan de biodiversiteit die wordt beschermd in de Natura 2000-zones op basis van de habitat- en wilde vogels richtlijnen, moet worden gedekt. Dergelijke schade is bijvoorbeeld schade aan een habitat, aan in het wild levende dieren of aan plantensoorten, als gedefinieerd in de bijlagen van de desbetreffende richtlijnen.

- Wanneer moet schade aan de biodiversiteit worden gedekt?

¹³ De lidstaten kunnen echter ook andere partijen aansprakelijk maken op basis van artikel 176 van het EG-Verdrag.

Er moet een *minimumdrempel* in de regeling worden ingebouwd. *Uitsluitend significante schade* moet in aanmerking komen. Criteria daarvoor moeten in de eerste plaats worden afgeleid uit de interpretatie van dit begrip in de habitatrichtlijn¹⁴.

- Hoe kan schade aan de biodiversiteit worden geëvalueerd en tegen een redelijke kostprijs worden hersteld?

De evaluatie van schade aan biodiversiteit is met name belangrijk wanneer deze schade onherstelbaar is. Maar ook wanneer herstel van de schade mogelijk is, moeten er criteria voor de evaluatie van de schade aan de natuurlijke rijkdom bestaan, om te vermijden dat de kosten van herstel buiten alle verhoudingen zouden oplopen. Er moet met andere woorden in elk afzonderlijk geval een kosten/baten- of redelijkheidstoets worden uitgevoerd. Het uitgangspunt voor een dergelijke toets, in de gevallen waarin herstel mogelijk is, moet de *kostprijs voor herstel* zijn (inclusief de kosten voor de raming van de schade). Voor de waardebeoordeling van de voordelen van de natuurlijke rijkdom¹⁵ moet er een systeem worden uitgewerkt waarvoor inspiratie kan worden gehaald bij bepaalde stelsels die bestaan of worden uitgewerkt op regionaal niveau (b.v. Andalusia, Hessen).

Wanneer herstel om technische redenen niet of slechts gedeeltelijk mogelijk is, moet de evaluatie van de schade aan de natuurlijke rijkdom gebaseerd worden op de kosten voor alternatieve oplossingen die gericht zijn op het scheppen van natuurlijke rijkdommen die gelijkwaardig zijn aan de vernietigde rijkdommen, teneinde op die wijze het niveau van natuurbescherming en biodiversiteit zoals belichaamd in het Natura 2000-netwerk te herstellen.

Evaluatie van de waarde van een natuurlijke rijkdom kan duurder of goedkoper zijn naar gelang van de gebruikte methode. Economische waardebeoordelingsmethoden zoals waardering via enquêtes, reiskosten-methode en andere 'revealed preferences'-technieken (technieken waarbij een rangorde van voorkeuren wordt gemaakt), die onderzoek vergen waarbij een groot aantal mensen betrokken zijn, kunnen duur zijn indien zij bij elk geval moeten worden toegepast. Het gebruik van 'benefits transfer'-technieken (overdracht van baten) kan de kosten echter aanzienlijk drukken. Het is buitengewoon belangrijk dat er 'benefits transfer'-gegevensbanken worden opgezet die relevant waardebeoordelingsmateriaal bevatten, zoals de Environmental Valuation Resource Inventory (EVRI). Deze gegevensbanken kunnen worden gebruikt om een context te geven voor het probleem en als een bron van direct vergelijkbare waardebeoordelingen.

- Hoe kan een minimumherstelniveau worden gewaarborgd?

De herstelactiviteit moet tot doel hebben de natuurlijke rijkdom terug in de staat van vóór de schade te brengen. Om een idee van die oorspronkelijke staat te krijgen, kunnen onder meer historische gegevens en referentiegegevens (de normale kenmerken van het desbetreffende ecosysteem) worden gebruikt. Het zal doorgaans niet mogelijk zijn, tenzij tegen onredelijk hoge kosten, om de kwaliteit en kwantiteit van de oorspronkelijke natuurlijke rijkdom te reproduceren. Het doel moet dus veeleer zijn om de beschadigde rijkdommen terug in een evenwaardige staat te brengen, waarbij wordt gekeken naar elementen zoals de functie en het verwachte toekomstige gebruik van de beschadigde rijkdommen.

¹⁴ Een document van de diensten van de Commissie inzake de interpretatie van dit begrip en andere begrippen in de context van artikel 6 van de habitatrichtlijn wordt weldra gepubliceerd.

¹⁵ Bijvoorbeeld de middelste bonte specht (zie voorpagina), een beschermde soort krachtens de vogelrichtlijn.

- De impact van schade aan de biodiversiteit op de kosten van preventie en herstel

Schade aan de biodiversiteit, in de zin van dit witboek, komt uitsluitend in aanmerking in de zones die krachtens de habitat- en vogelrichtlijnen worden beschermd. Wanneer het Natura 2000-netwerk is opgezet, zullen die beschermingszones ongeveer 10% van het EG-grondgebied uitmaken. In deze zones mogen alleen milieuvriendelijke activiteiten worden uitgeoefend. Dit houdt in dat het grootste deel van de milieuschade die in deze gebieden ontstaat, wordt veroorzaakt door in de nabije omgeving gelegen faciliteiten waarin gevaarlijke activiteiten worden uitgevoerd. Deze faciliteiten vallen echter reeds onder andere pijlers van de voorgestelde regeling, namelijk die welke betrekking hebben op traditionele schade en schade door verontreiniging van locaties. Daaruit volgt dat de enige extra kosten voor deze activiteiten ten gevolge van het dekken van schade aan de biodiversiteit, de kosten zijn van preventie en herstel van schade aan de biodiversiteit, overeenkomstig de criteria van dit witboek.

Aangezien, zoals reeds gezegd, gevaarlijke activiteiten niet worden geacht in beschermingszones te worden uitgevoerd, zal schade aan de biodiversiteit in dergelijke zones slechts zeer zelden worden veroorzaakt door IPPC-industrieën of grote bedrijven waarvoor de kosten en het concurrentievermogen een kritische kwestie zijn. Het effect van aansprakelijkheid voor schade aan de biodiversiteit zal voor deze industrieën dus minimaal zijn. Aan de andere kant kunnen het soort milieuvriendelijke activiteiten die in de beschermingszones mogen plaatsvinden, door hun aard zelf naar alle waarschijnlijkheid het gewenste niveau van preventie en herstel gemakkelijk internaliseren.

4.5.2. *Verontreinigde locaties*

De meeste lidstaten beschikken over specifieke wetgeving en programma's voor het saneren van zowel recentelijk als in het verleden verontreinigde locaties. Het doel van de communautaire regelgeving moet zijn om de milieubeginselen (de vervuiler betaalt, preventie en voorzorg) toe te passen op nieuwe vervuiling en een bepaald niveau van harmonisatie in verband met saneringsnormen en -doelstellingen tot stand te brengen. Bij verontreinigde locaties geldt de 'gevaarlijke activiteiten'-aanpak en wordt het stelsel uitsluitend geactiveerd wanneer de verontreiniging significant is. De verontreinigde locaties omvatten grond, oppervlaktewateren en grondwater. Wanneer een krachtens de biodiversiteitswetgeving beschermd gebied deel uitmaakt van een verontreinigde locatie, geldt voor dit gebied niet alleen de regeling voor verontreinigde locaties, maar ook de regeling voor schade aan de biodiversiteit. Dit kan bijvoorbeeld inhouden dat de sanering van een dergelijke locatie moet worden gevolgd door het herstel van de beschadigde natuurlijke rijkdom.

- Saneringsnormen

Dit zijn de normen waarmee moet worden nagegaan en beslist *of de sanering van een verontreinigde locatie noodzakelijk is*. Zoals bij biodiversiteit mag uitsluitend significante schade onder het stelsel vallen. Het voornaamste kwalitatieve criterium hiervoor is of de verontreiniging leidt (of kan leiden) tot een ernstige bedreiging voor de mens en het milieu.

- Saneringsdoelstellingen

Daarin moet de *te handhaven of herstellen kwaliteit van de bodem en het water in de locatie* zijn omschreven. Hoofddoelstelling is: verwijdering van elke ernstige bedreiging voor mens en milieu. Er moeten aanvaardbare drempelwaarden worden vastgesteld aan de hand van de beste beschikbare technologie onder omstandigheden die in economische en technische zin

haalbaar zijn (zoals overeenkomstig de IPPC-richtlijn). Een andere doelstelling is: de bodem moet *geschikt zijn voor het huidige en waarschijnlijk geachte toekomstige gebruik* van het terrein. Deze kwalitatieve doelstellingen moeten waar mogelijk worden gecombineerd met gekwantificeerde normen die de te behalen bodem- en waterkwaliteit aangeven. Als herstel omwille van economische of technische redenen niet kan worden overwogen, kan een volledige of gedeeltelijke inkapseling van de vervuiling een mogelijkheid zijn.

4.5.3 *Traditionele schade*

De definitie van traditionele schade, namelijk schade aan personen en zaakschade en eventueel economisch verlies, blijft vallen onder de jurisdictie van de lidstaten. Alle elementen van het in dit witboek besproken stelsel moeten ook gelden voor traditionele schade, met uitzondering van de specifieke regels inzake toegang tot de rechter (zie onder 4.7) en de specifieke criteria voor herstel en evaluatie van milieuschade (zie onder 4.5.1 en 4.5.2). Voor traditionele schade dient de EG-regeling niet het begrip "significante schade" in te voeren.

4.5.4 *Het verband met de productaansprakelijkheidsrichtlijn*¹⁶

De productaansprakelijkheidsrichtlijn heeft betrekking op schade aan personen en goederen (i.e. traditionele schade) die wordt veroorzaakt door producten met gebreken, maar heeft geen betrekking op milieuschade. Overlappingsen tussen de twee aansprakelijkheidsstelsels kunnen niet worden uitgesloten op het gebied van traditionele schade. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer de schade wordt veroorzaakt door een product dat gevaarlijke stoffen bevat, wat resulteert in een product met een gebrek ten gevolge van een hoger gehalte aan chemische stoffen dan is toegestaan overeenkomstig de EG-milieuwetgeving. In een dergelijk geval is de productaansprakelijkheidsrichtlijn de wetgeving die in aanmerking komt bij een procedure ter compensatie voor geleden traditionele schade¹⁷.

4.6. **Zorgen voor daadwerkelijke sanering en herstel van het milieu**

Een verplichting die zowel geldt bij schade aan biodiversiteit als bij verontreiniging van locaties, is dat de met het oog op herstel of sanering door de vervuiler betaalde schadevergoeding of compensatie ook daadwerkelijk voor dat doel wordt gebruikt. Wanneer herstel van het milieu om technische of economische (kosten/baten) redenen niet of slechts gedeeltelijk mogelijk is, moet een met de niet-herstelde schade overeenstemmend compensatiebedrag worden besteed aan vergelijkbare projecten voor herstel of verbetering van beschermde natuurlijke rijkdommen. De bevoegde autoriteiten moeten voor de selectie van die vergelijkbare projecten uitgaan van een grondige analyse van de hierbij te verwachten milieubaten.

4.7. **Toegang tot de rechter**

Een geval van schade aan het milieu is verschillend van een geval van traditionele schade, waarbij slachtoffers met het oog op de bescherming van hun particuliere belangen het recht

¹⁶ Richtlijn 85/374/EEG van de Raad betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der lidstaten inzake de aansprakelijkheid voor producten met gebreken (PB L 210 van 7.8.1985, blz. 29), als gewijzigd bij Richtlijn 99/34/EG (PB L 141, van 4.6.1999, blz. 20).

¹⁷ De Commissie heeft onlangs een groenboek gepubliceerd inzake productaansprakelijkheid, om informatie te verzamelen over de effectieve toepassing van de richtlijn en de aanzet te geven voor een debat over de noodzaak van een grondige herziening van de richtlijn.

hebben een vordering in te stellen bij de bevoegde administratieve of gerechtelijke instanties. Aangezien de bescherming van het milieu een zaak van openbaar belang is, is het in de eerste plaats aan de overheid (met inbegrip van andere delen van het staatsbestel) om op te treden wanneer het milieu schade wordt toegebracht of kan worden toegebracht. Er zijn echter grenzen aan de daarvoor beschikbare openbare middelen en steeds meer wordt erkend dat het grote publiek zich verantwoordelijk moet voelen voor het milieu en in bepaalde omstandigheden de verdediging daarvan moet kunnen opnemen. In haar mededeling aan de Raad en het Parlement "De tenuitvoerlegging van de communautaire milieuwetgeving" heeft de Commissie beklemtoond dat het noodzakelijk is de toegang tot de rechter uit te breiden¹⁸.

Een belangrijk rechtsinstrument op dit gebied is het verdrag van Århus¹⁹. Dit omvat specifieke bepalingen inzake toegang tot de rechter, die de rechtsgrond kunnen vormen voor verschillende soorten acties van individuen en groepen die het openbaar belang verdedigen. Dergelijke acties zijn onder meer: het aanvechten van een beslissing van een overheidsinstantie bij een rechtscollège of een andere onafhankelijke en onpartijdige bij wet opgerichte instantie (het recht op beroep bij een overheidsadministratie of de rechter), een verzoek om adequate en effectieve remediëring, inclusief via voorlopige maatregelen, en het aanvechten van daden of verzuim van particulieren of overheidsinstanties die indruisen tegen de milieuwetgeving²⁰. Een EG-milieuaansprakelijkheidsregeling kan bijdragen tot de omzetting van het verdrag van Århus in communautair recht, en dit op de volgende wijze.

4.7.1. *Aanpak op twee niveaus: de staat is als eerste verantwoordelijk*

De lidstaten moeten bij voorrang verplicht zijn om, met gebruikmaking van de door de vervuiler betaalde schadevergoeding of compensatie, de schade aan de biodiversiteit te herstellen en verontreinigde locaties te saneren (*eerste niveau*). Groepen ter verdediging van het openbaar belang die de milieubescherming willen bevorderen (en voldoen aan de relevante criteria van de nationale wetgeving), worden geacht een belang te hebben bij de besluitvorming op milieugebied²¹. In het algemeen moeten groepen ter verdediging van het openbaar belang het recht krijgen om op subsidiaire basis, i.e. uitsluitend wanneer de staat helemaal niet of niet-afdoende optreedt, een zaak aanhangig te maken (*tweede niveau*). Deze aanpak moet gelden bij een beroep bij een overheidsadministratie of de rechter en bij vorderingen tegen de vervuiler.

4.7.2. *Urgente gevallen (voorlopige maatregelen, kosten van preventieve actie)*

In urgente gevallen zouden belangengroepen het recht moeten hebben om de rechter te verzoeken een voorlopige maatregel te treffen teneinde de (potentiële) vervuiler te doen

¹⁸ COM(96) 500 def. "Een betere toegang tot de rechtbanken voor niet-gouvernementele organisaties en individuen zou een aantal nuttige effecten kunnen hebben met betrekking tot de tenuitvoerlegging van de communautaire milieuwetgeving. In de eerste plaats zal het daardoor waarschijnlijker worden dat, indien dit nodig is, individuele zaken met betrekking tot problemen bij de tenuitvoerlegging van het Gemeenschapsrecht in overeenstemming met de eisen van dat recht worden opgelost. In de tweede plaats, en dit is waarschijnlijk van groter belang, zal hiervan in het algemeen een effect uitgaan waarbij de praktische toepassing en de naleving van de communautaire milieuwetgeving beter zullen worden, aangezien potentieel aansprakelijke actoren geneigd zullen zijn om aan de eisen daarvan tegemoet te komen om zodoende aan de grotere waarschijnlijkheid van een rechtsgeschil te ontkomen" (blz. 12).

¹⁹ VN/ECE-Verdrag inzake toegang tot informatie, inspraak door de bevolking en mogelijkheid van verhaal in milieuzaken, dat is aangenomen en ondertekend, eveneens door de Gemeenschap, op de vierde ministeriële conferentie van Århus (Denemarken) van 23-25 juni 1998.

²⁰ Artikel 9 van het verdrag van Århus.

²¹ Artikel 2, lid 5, van het verdrag van Århus.

handelen, dan wel van verder handelen te weerhouden, en zo aanzienlijke milieuschade te voorkomen of verdere milieuschade te vermijden. Zij moeten de mogelijkheid hebben om voor dat doel een proces aan te spannen tegen de vermeende vervuiler zonder zich eerst tot de staat te moeten wenden. Voorlopige maatregelen moeten tot doel hebben de activiteit welke de schade veroorzaakt te verbieden of de exploitant te verplichten schade voor of na een incident te voorkomen, dan wel herstelmaatregelen te treffen. Het is aan de rechter om te beslissen of een voorlopige maatregel gerechtvaardigd is.

Belangengroepen moeten in eerste instantie het recht krijgen om een vordering in te stellen voor de terugbetaling van redelijke kosten die zijn gemaakt om urgente preventieve maatregelen (i.e. om schade of grotere schade te voorkomen) te treffen, zonder dat zij eerst een overheidsinstantie om actie moeten verzoeken.

4.7.3. Voldoende deskundigheid waarborgen en onnodige kosten vermijden

Uitsluitend belangengroepen die voldoen aan objectieve kwalitatieve criteria mogen het recht krijgen om een zaak aanhangig te maken tegen de staat of de vervuiler. Het herstel van het milieu moet verlopen in samenwerking met de overheid en op optimale en kosteneffectieve wijze. Het kan van fundamenteel belang zijn om te beschikken over specifieke deskundigheid en om onafhankelijke erkende deskundigen en wetenschappers bij de werkzaamheden te betrekken.

Aangezien het gebruik van het recht op toegang tot de rechter onvermijdelijk kosten met zich brengt, kan het de moeite lonen om na te gaan hoe *afdoening buiten proces*, zoals arbitrage en bemiddeling, in deze context kan worden gehanteerd. Dergelijke oplossingen zijn bedoeld om tijd en geld te besparen.

4.8. Het verband met internationale verdragen

Er zijn steeds meer internationale verdragen en protocols inzake (milieu)aansprakelijkheid op verschillende gebieden. Zo bestaat er reeds geruime tijd een geheel van verdragen en protocols betreffende door nucleaire activiteiten veroorzaakte schade, alsook inzake olieverontreiniging op zee. Een meer recent verdrag heeft betrekking op schade die wordt veroorzaakt door het vervoer van gevaarlijke en schadelijke stoffen over zee. De lidstaten overwegen momenteel de ratificatie van dit verdrag. Al deze verdragen zijn gebaseerd op (een begrensde) risicoaansprakelijkheid en een of andere compensatieregeling in tweede instantie. In het geval van olieverontreiniging is deze tweede instantie een gezamenlijk door de deelnemende oliemaatschappijen in de landen van invoer gespijsd fonds dat – eveneens tot een bepaalde limiet – de aansprakelijkheid compenseert die de eigen aansprakelijkheid van de scheepseigenaar overstijgt. In het licht van bepaalde recente ongevallen met verontreiniging van het mariene milieu tot gevolg, zou moeten worden onderzocht of deze internationale regeling niet moet worden aangevuld met EG-maatregelen. De Commissie werkt aan een Mededeling inzake de veiligheid van olietankers (juni 2000) waarin onder meer de behoefte aan een aanvullend EG-stelsel voor de aansprakelijkheid bij olierampen zal worden besproken. Er zullen in dat verband verschillende opties worden bestudeerd, waarbij de specifieke kenmerken van de sector zullen worden meegewogen. Meer in het algemeen moet in een toekomstige EG-regeling voor milieuaansprakelijkheid nauwkeurig worden aangegeven in welke mate er ruimte is voor toepassing van die regeling op gebieden die reeds onder een internationale wetgeving vallen.

4.9. Financiële zekerheid

Om ervoor te zorgen dat de doelstellingen van een milieuaansprakelijkheidsregeling worden bereikt, is financiële zekerheid voor potentiële aansprakelijkheid belangrijk.

De ervaring heeft geleerd dat de invoering van risicoaansprakelijkheid soms leidt tot de oprichting van nieuwe bedrijven of het overbrengen van risicovolle productieactiviteiten van grote naar kleinere ondernemingen in de hoop om op die manier de aansprakelijkheid te kunnen omzeilen. Deze kleinere ondernemingen, die vaak niet over de nodige middelen beschikken om even doeltreffende risicobeheersystemen op te zetten als hun grotere broers, zijn vaak verantwoordelijk voor een groter aandeel in de toegebrachte schade dan op basis van hun omvang zou worden verwacht. Wanneer zij schade veroorzaken, beschikken zij vaak niet over de financiële middelen om het herstel van de schade te vergoeden. Verzekeraarbaarheid vermindert voor ondernemingen het risico (door een gedeelte daarvan over te dragen aan de verzekeraars). Dat zou hun neiging om te proberen hun aansprakelijkheid te ontlopen moeten doen afnemen²².

Naar alle waarschijnlijkheid zal het maar geleidelijk aan mogelijk worden om zich te verzekeren tegen milieurisico's, met name voor schade aan natuurlijke rijkdommen. Zolang er nog geen algemeen aanvaarde meettechnieken bestaan voor de kwantificatie van milieuschade, kan de hoogte van de aansprakelijkheid moeilijk worden vastgesteld. Om aansprakelijkheid via verzekeringspolissen te kunnen dekken, is het echter belangrijk dat aan het risico gerelateerde verzekeringstarieven zijn berekend en bovendien moeten de verzekeringsmaatschappijen ten allen tijde over adequate technische voorzieningen beschikken. De uitwerking van kwalitatieve en betrouwbare kwantitatieve criteria voor de erkenning en raming van milieuschade zal de beschikbaarheid van financiële zekerheid voor de aansprakelijkheidsregeling verbeteren en bijdragen tot de levensvatbaarheid ervan, maar dit zal niet van vandaag op morgen gebeuren en dergelijke verzekeringen zullen naar alle waarschijnlijkheid duur blijven. Dit is nogmaals een argument voor een behoedzame aanpak bij het opzetten van een aansprakelijkheidsregeling.

De kans op snelle ontwikkeling van een verzekeringsmarkt op dit gebied zou waarschijnlijk toenemen wanneer een maximumgrens voor de aansprakelijkheid voor schade aan natuurlijke rijkdommen wordt vastgesteld, maar dit zou wel de effectieve toepassing uithollen van het beginsel dat de vervuiler betaalt.

Wanneer wordt gekeken naar de verzekeringsmarkt - verzekeringen vormen een manier om financiële zekerheid te verkrijgen, samen met onder meer bankgaranties, interne reserves of sectorale poolingsystemen - blijkt dat milieuschade nog vrij zelden wordt gedekt, maar dat er in de marktsegmenten die op dit gebied zijn gespecialiseerd duidelijk groei zit. Een voorbeeld is de ontwikkeling van nieuwe types verzekeringspolis voor het dekken van de kosten voor het schoonmaken van verontreinigde locaties, bijvoorbeeld in Nederland.

De verzekeraarbaarheid van milieurisico's is van doorslaggevend belang om financiële zekerheid te kunnen bieden, maar hangt volledig af van de door het aansprakelijkheidsstelsel geboden

²² Anderzijds heeft een onderneming die zich heeft kunnen verzekeren tegen de schade die zij eventueel aan natuurlijke rijkdommen kan toebrengen, er nog steeds belang bij om zich op een verantwoordelijke wijze te gedragen. Dit is het geval omdat een onderneming als voorwaarde om een verzekeringspolis te krijgen, doorgaans een milieuaudit zal moeten ondergaan, vaak moet beschikken over een doeltreffend risicobeheersysteem en wanneer de verzekering een bedrag moet uitkeren, daar doorgaans een deel van zal moeten betalen.

rechtszekerheid en transparantie. In de milieu-aansprakelijkheidsregelingen van bijna alle lidstaten is financiële zekerheid echter geen wettelijke eis. Waar deze eis wel wordt gesteld, meer bepaald in de Duitse milieuaansprakelijkheidswet, is de tenuitvoerlegging van de desbetreffende bepaling op moeilijkheden gestuit, wat tot nog toe de vaststelling van het vereiste uitvoeringsbesluit heeft verhinderd.

De gerechtvaardigde bezorgdheid van de financiële sectoren vormt een van de redenen voor de in dit witboek voorgestelde stapsgewijze aanpak. Het voorgestelde gesloten toepassingsgebied van gevaarlijke activiteiten, de beperking tot die natuurlijke rijkdommen welke reeds krachtens de bestaande communautaire wetgeving worden beschermd, alsmede de beperking tot significante schade, zijn allemaal aspecten die ertoe bijdragen de risico's van het stelsel berekenbaar en beheersbaar te maken. Om in de periode dat nog ervaring met het nieuwe stelsel moet worden opgedaan, voldoende flexibel te kunnen zijn, *zou het EG-stelsel bovendien geen verplichting tot financiële zekerheid mogen opleggen*. Verzekeringsmaatschappijen en banken kunnen wel op vrijwillige basis financiële zekerheid voor de onder het stelsel vallende risico's aanbieden. De Commissie is voornemens met bedoelde sectoren te blijven overleggen teneinde de verdere ontwikkeling van specifieke vormen van financiële zekerheid te bevorderen.

5. VERSCHILLENDE OPTIES VOOR COMMUNAUTAIRE ACTIE

In het proces van uitwerking van een aanpak voor milieuaansprakelijkheid zijn verschillende mogelijke benaderingen en instrumenten tegen elkaar afgewogen. De voornaamste opties, met hun voor- en nadelen, worden hieronder beschreven.

5.1. Toetreding van de Gemeenschap tot het Verdrag van Lugano

In 1993 is het Verdrag van de Raad van Europa gesloten inzake de wettelijke aansprakelijkheid voor schade door activiteiten die gevaarlijk zijn voor het milieu. De Commissie en alle lidstaten hebben deelgenomen aan de onderhandelingen. Het Verdrag behelst een milieuaansprakelijkheidsregeling die betrekking heeft op alle types door gevaarlijke activiteiten veroorzaakte schade (traditionele schade, zoals persoonlijke letsels en zaakschade, maar ook schade aan het milieu als zodanig). Gevaarlijke activiteiten op het gebied van gevaarlijke stoffen, biotechnologie en afvalstoffen worden omschreven. Het toepassingsgebied is open in de zin dat ook andere niet met name genoemde activiteiten als gevaarlijk kunnen worden beschouwd. Een overzicht inzake historiek, inhoud en partijen bij dit Verdrag is beschikbaar.

Toetreding van de Gemeenschap tot dit Verdrag heeft het voordeel dat dit in overeenstemming zou zijn met het subsidiariteitsbeginsel op internationaal niveau (nieuwe EG-wetgeving hoeft niet te worden uitgewerkt voor problemen die kunnen worden geregeld door toetreding van de Gemeenschap tot een bestaand internationaal verdrag). Bovendien heeft het Verdrag een breed en open toepassingsgebied (alle soorten schade ten gevolge van gevaarlijke activiteiten), wat het voordeel biedt een samenhangend systeem te leveren waarin alle partijen die betrokken zijn bij (potentieel) gevaarlijke activiteiten op gelijke voet worden behandeld. Zes lidstaten hebben het Verdrag ondertekend²³ en een aantal andere overweegt om dit te doen. Verschillende lidstaten²⁴ hebben al wetgeving uitgewerkt om het Verdrag ten

²³ Finland, Griekenland, Italië, Luxemburg, Nederland en Portugal.

²⁴ Finland, Griekenland, Nederland, Oostenrijk en Portugal.

uitvoer te leggen of bereiden de ratificering ervan voor. Bepaalde andere lidstaten²⁵ hebben echter niet de intentie het Verdrag te ondertekenen en te ratificeren. Het Verdrag kan ook worden ondertekend door de landen van Midden- en Oost-Europa en zelfs door landen die geen lid zijn van de Raad van Europa, zodat het een belangrijke internationale verspreiding kan kennen. Toetreding van de Gemeenschap tot het Verdrag kan andere landen aansporen dit voorbeeld te volgen.

Als de bij het Verdrag van Lugano bedoelde regeling wordt vergeleken met de bestaande milieuaansprakelijkheidsregelingen in de lidstaten, dan is de algemene indruk dat het Verdrag op bepaalde punten verder gaat dan de meeste lidstaten (meer bepaald omdat milieuschade als zodanig uitdrukkelijk behandeld wordt). Het open toepassingsgebied van gevaarlijke activiteiten gaat ook verder dan de regeling van verschillende lidstaten die een gesloten en meer beperkt toepassingsgebied hebben. Deze lidstaten, alsmede het grootste deel van de industrie, vinden het toepassingsgebied van Lugano te ruim, en menen dat het verdrag te weinig rechtszekerheid biedt, en dat de definities die het bevat, voornamelijk op het gebied van de milieuschade, te vaag zijn. In het Verdrag wordt milieuschade behandeld, maar dat gebeurt op een weinig gespecificeerde wijze. Krachtens het Verdrag dient dergelijke schade bijvoorbeeld niet systematisch te worden hersteld, noch worden er criteria voor het herstel of voor de financiële evaluatie van de schade gegeven. Indien toetreding tot het Verdrag van Lugano dus de voorkeuroptie zou zijn, zou EG wetgeving vereist zijn ter aanvulling van het Lugano-stelsel, ten einde meer duidelijkheid en precisie te brengen inzake de aansprakelijkheid op dit nieuwe gebied.

5.2. Een tot grensoverschrijdende schade beperkt stelsel

De lidstaten hechten steeds meer belang aan grensoverschrijdende schade en dit niet in het minst omdat de publieke opinie zeer gevoelig is voor verontreiniging die van een ander land afkomstig is. Naarmate de tenuitvoerlegging van de habitatrichtlijn en het Natura 2000-netwerk vordert en het duidelijk wordt dat vele beschermde zones in grensgebieden tussen de lidstaten liggen, zal de gevoeligheid voor grensoverschrijdende problemen nog toenemen. Ook als de verontreiniging en de daaruit voortvloeiende schade aan een van die zones binnen één lidstaat blijven, kan die schade gevolgen hebben voor andere lidstaten, bijvoorbeeld door schade aan de integriteit van een soort of een habitat in zijn geheel. Ook de vervuiling van rivieren en meren is vaak van grensoverschrijdende aard.

Het voornaamste argument van de voorstanders van een stelsel dat uitsluitend op grensoverschrijdende verontreiniging betrekking heeft, is dat er op grond van het subsidiariteitsbeginsel onvoldoende argumenten zijn om een aansprakelijkheidsstelsel in te voeren voor problemen die uitsluitend binnen één lidstaat liggen, maar dat grensoverschrijdende problemen inderdaad beter op het niveau van de Gemeenschap worden geregeld. Het nadeel van een dergelijke regeling, die beperkt blijft tot grensoverschrijdende problemen, is dat er een grote leemte blijft in verband met de aansprakelijkheid voor schade aan de biodiversiteit, aangezien dit probleem in de meeste lidstaten nog niet is gereguleerd. De belangrijke doelstelling van een betere praktische toepassing van de communautaire milieuwetgeving kan niet worden behaald door een stelsel dat niet van toepassing zou zijn op de meeste potentiële inbreuken op deze wetgeving, namelijk alle inbreuken binnen de lidstaten zelf. Een uitsluitend op grensoverschrijdende schade gerichte aanpak heeft ook tot gevolg dat inwoners binnen één lidstaat volledig verschillend kunnen worden behandeld, aangezien sommige daarvan, die toevallig betrokken zijn bij een geval van grens-

²⁵ Denemarken, Duitsland en het VK.

overschrijdende schade, krachtens het EG-stelsel aansprakelijk zouden zijn, terwijl anderen die in hetzelfde land dezelfde activiteit uitvoeren en vergelijkbare schade veroorzaken, vrijuit kunnen gaan wanneer het nationale stelsel dergelijke problemen niet behandelt. Op basis van het gelijkheidsbeginsel, zoals ontwikkeld in de arresten van het Hof van Justitie, kan een dergelijke ongelijke behandeling zelfs de vraag naar de legitimiteit van de communautaire regeling doen rijzen.

5.3. Actie van de lidstaten op basis van een aanbeveling van de Gemeenschap

Deze optie, bijvoorbeeld een aanbeveling die verbonden is met de bestaande relevante communautaire wetgeving op dit gebied, kan de steun krijgen van diegenen die niet overtuigd zijn van de noodzaak van een juridisch bindend instrument. Zij kunnen bijvoorbeeld van mening zijn dat er onvoldoende aanwijzingen zijn voor de stelling dat de wetgeving van de lidstaten niet volstaat om de relevante milieuproblemen aan te pakken. Aangezien een aanbeveling een niet-bindend instrument is waaraan geen handhavingsmechanismen zijn gekoppeld, brengt dit minder kosten mee voor de exploitanten, maar ook minder baten voor het milieu, meer bepaald in gevallen van grensoverschrijdende schade binnen de Gemeenschap. Soortgelijke argumenten gelden in deze context ten aanzien van het gebruik van (vrijwillige) milieuconvenanten.

5.4. Een richtlijn van de Gemeenschap

De voornaamste verschillen tussen een richtlijn van de Gemeenschap en toetreding van de Gemeenschap tot het Verdrag van Lugano, zijn dat het toepassingsgebied van een richtlijn beter kan worden afgebakend en dat de regeling voor schade aan biodiversiteit beter kan worden uitgewerkt en in lijn kan worden gebracht met de relevante communautaire wetgeving. Beide voordelen resulteren in een grotere rechtszekerheid dan via het Verdrag van Lugano. Er moet worden opgemerkt dat zelfs als de Gemeenschap niet toetreedt tot het Verdrag van Lugano, dit laatste een belangrijke inspiratiebron voor een toekomstige communautaire richtlijn kan zijn. Wat de toepassing van een aansprakelijkheidsregeling op niet EU-landen betreft, is het duidelijk dat in de loop van het uitbreidingsproces met de kandidaat-lidstaten rekening zal worden gehouden met een richtlijn van de Gemeenschap betreffende milieu-aansprakelijkheid, terwijl ook de situatie op het gebied van milieuaansprakelijkheid in die landen zal worden bestudeerd.

Wanneer we dit type van communautaire actie vergelijken met de in de punten 5.2 en 5.3 besproken meer beperkte en niet-bindende opties, is het duidelijk dat eerstgenoemde een grotere toegevoegde waarde heeft qua betere tenuitvoerlegging van de milieubeginselen en -wetgeving van de EU en qua daadwerkelijk herstel van het milieu.

5.5. Aansprakelijkheid per sector, namelijk op het gebied van de biotechnologie

Bij verschillende gelegenheden heeft het Europees Parlement de Commissie verzocht aansprakelijkheidsregels toe te voegen aan de bestaande richtlijnen betreffende biotechnologie. De in punt 5.4 beschreven optie kan worden uitgevoerd via voorstellen voor meer gerichte aansprakelijkheidsregels die zouden gelden voor specifieke sectoren (zoals de biotechnologiesector), in plaats van via een horizontale aanpak die op gelijke wijze zou gelden voor alle (potentieel) gevaarlijke activiteiten.

Een horizontale aanpak heeft het voordeel om een algemeen kader te bieden via één enkele akte. Op voorwaarde dat de daaronder vallende activiteiten vergelijkbare milieurisico's meebrengen en vergelijkbare economische problemen behandelen, is een dergelijke aanpak

niet alleen samenhangender, maar ook efficiënter. Een sectorale aanpak kan niet zorgen voor een samenhangend systeem of een gelijkvormige toepassing van de preventie-, voorzorg- en 'de vervuiler betaalt'-beginselen op activiteiten die vergelijkbaar zijn in de zin dat ze een risico inhouden voor mens en milieu. Bovendien wordt de doelstelling van een betere tenuitvoerlegging van de relevante communautaire milieuwetgeving niet bereikt wanneer uitsluitend op een specifiek gebied van de wetgeving aansprakelijkheidsregels worden ingevoerd. Tenslotte valt het moeilijk aan een sector uit te leggen waarom alleen deze sector moet onderworpen worden aan aansprakelijkheidsregels, terwijl andere sectoren die soortgelijke risico's scheppen, ongemoeid zouden blijven. Om al deze redenen verdient een horizontale milieuaansprakelijkheidsregeling de voorkeur.

6. SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

Overeenkomstig het EG-Verdrag moet het beleid van de Gemeenschap op milieugebied bijdragen tot het behoud, de bescherming en de verbetering van de kwaliteit van het milieu en de bescherming van de gezondheid van de mens (artikel 174, lid 1). In dit milieubeleid streeft de Gemeenschap naar een hoog niveau van bescherming, rekening houdend met de uiteenlopende situaties in de verschillende regio's van de Gemeenschap. *Haar beleid dient te worden gebaseerd* op het voorzorgsbeginsel en het beginsel van het preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden, en het beginsel dat de vervuiler betaalt (artikel 174, lid 2). Deze beginselen, die overeenkomstig de bewoordingen van het Verdrag (zie cursief) verbindend zijn voor alle EG-instellingen, worden momenteel niet optimaal toegepast binnen de Gemeenschap. Een van de redenen daarvoor is dat in de aansprakelijkheidsstelsels van de meeste lidstaten schade aan de biodiversiteit niet is opgenomen (Zie in dit verband ook paragraaf 3).

Bovendien kan de nationale wetgeving geen doeltreffend antwoord bieden op het probleem van de grensoverschrijdende milieuverontreiniging binnen de Gemeenschap, die onder meer schade kan veroorzaken aan vaak in grensregio's gelegen waterlopen of habitats. Om inadequate oplossingen voor grensoverschrijdende schade te vermijden, is een stelsel voor de gehele EG dan ook noodzakelijk.

Bij de tenuitvoerlegging van hun milieu-aansprakelijkheidsregels hanteren de lidstaten verschillende instrumenten. Sommige lidstaten maken meer gebruik van administratief of publiek recht, terwijl andere meer burgerlijk recht toepassen. Alle lidstaten gebruiken een mengsel van beide instrumenten. *In een EG-regeling moeten de doelstellingen en beoogde resultaten worden vastgelegd, maar is het aan de lidstaten om daartoe de geschikte middelen en instrumenten te kiezen.*

Overeenkomstig het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel kan een EG-regeling, die moet gebaseerd zijn op artikel 175 van het Verdrag, worden opgevat als een kaderrichtlijn waarin de essentiële minimeisen worden vastgelegd, die dan later kan worden aangevuld met maatregelen die op basis van de in een eerste periode opgedane ervaring noodzakelijk blijken (*stapsgewijze aanpak*).

Ingeval het instrument om het stelsel tot stand te brengen een richtlijn is, kan een samenhangende toepassing van het systeem in de gehele Gemeenschap worden gewaarborgd door het toezicht van de Commissie op de toepassing van de regelgeving en door de jurisprudentie van het Hof van Justitie.

7. DE ALGEMENE ECONOMISCHE IMPACT VAN MILIEUAANSPRAKELIJKHEID OP EG-NIVEAU

Een EG-regeling overeenkomstig de beginselen van dit witboek zou aanzienlijk afwijken van de bestaande stelsels. In het verleden opgedane ervaring is daarom onvoldoende om een beeld te krijgen over de algemene economische impact van een EG-regeling en de effecten daarvan op het externe concurrentievermogen. De Commissie zal haar onderzoek op dit gebied voortzetten en studies lanceren over de effecten van een milieuaansprakelijkheidsregeling op economie en milieu. De resultaten van deze studies zullen nauwkeurig worden geanalyseerd en zullen meewegen bij de voorbereiding van toekomstige initiatieven van de Commissie op dit gebied. Maar nu reeds kunnen de resultaten van de bestaande aansprakelijkheidsregelingen een nuttig algemeen kader voor de analyse vormen.

De beschikbare gegevens over de algemene impact van milieuwetgeving op het concurrentievermogen van de betrokken industriële sectoren, doen vermoeden dat er geen belangrijke negatieve effecten zijn. Er zijn ook gegevens over de effecten van bestaande milieuaansprakelijkheidsregelingen. De totale jaarlijkse saneringskosten van het retroactieve²⁶ Superfund van de VS, evenwel exclusief kosten voor schade aan natuurlijke rijkdommen, vertegenwoordigen ongeveer 5% van het totale bedrag dat in dat land jaarlijks wordt uitgegeven met het oog op de naleving van alle federale milieuvoorschriften. Er zijn geen algemene cijfers beschikbaar voor de kosten van het VS-Superfund voor schade aan natuurlijke rijkdommen. Op basis van de beschikbare gegevens met betrekking tot de in de lidstaten ingevoerde milieuaansprakelijkheidsregelingen kan worden gesteld dat die niet tot belangrijke problemen voor het concurrentievermogen hebben geleid.

Er bestaat onzekerheid over de effecten van een EG-milieuaansprakelijkheidsregeling op het externe concurrentievermogen, maar er moet wel worden opgemerkt dat de meeste OESO-landen een of andere milieuaansprakelijkheidsregeling hebben. Een EU-regeling houdt dus niet in dat de EU een unilaterale milieubeschermingsnorm invoert²⁷.

Dit vormt geen beletsel om het internationale concurrentievermogen van de EU-industrie, met name van de op de uitvoer gerichte sectoren en de sectoren die zware concurrentie ondergaan van ingevoerde producten, met alle beschikbare middelen te verdedigen. Er zijn met de regels voor de wereldhandel verenigbare manieren om potentiële problemen met het externe concurrentievermogen ten gevolge van verschillen tussen de aansprakelijkheidsnormen op internationaal niveau tegen te gaan.

Wellicht ten gevolge van een gebrek aan middelen zorgen ondernemingen uit het **MKB** vaak voor meer milieuverontreiniging dan op basis van hun grootte zou worden verwacht. Vanuit dit oogpunt zou de impact op dergelijke ondernemingen dus groter kunnen zijn. Ongewenste neveneffecten, zoals een toename van het MKB-aandeel in de milieuschade, kunnen worden afgezwakt door een gericht gebruik van nationale of EG-bijstandsmechanismen die bedoeld zijn om kleine en middelgrote ondernemingen te doen overstappen naar schonere processen.

²⁶ Het witboek geeft argumenten tegen retroactiviteit, dat, als al het overige gelijk blijft, hogere kosten meebrengt.

²⁷ Het is in dat verband relevant op te merken dat de meeste problemen van concurrentievermogen en overplaatsing van bedrijven zich voordoen tussen ontwikkelde landen en niet tussen ontwikkelings- en ontwikkelde landen (een conclusie die is bevestigd in een recente WTO-studie inzake handel en milieu, *Special Studies, 'Trade and the Environment'*, WTO 1999). Aangezien de meeste OESO-landen reeds een of andere milieuaansprakelijkheidsregeling hebben, zal het effect van een dergelijke regeling op EG-niveau waarschijnlijk dan ook gering zijn.

In het voorgestelde kader worden economische exploitanten in de **financiële sector** beschermd tegen aansprakelijkheid voor zover zij geen operationele verantwoordelijkheid dragen. Ongewenste negatieve effecten op deze sector hoeven dan ook niet te worden verwacht. Op voorwaarde dat er qua aansprakelijkheidsregeling rechtszekerheid wordt geboden en dat de transparantie wordt gewaarborgd, zal het effect, met name op de **verzekeringsector**, op lange termijn waarschijnlijk zelfs positief zijn, naarmate ervaring met de regeling wordt opgedaan en nieuwe markten voor verzekeringsproducten ontstaan.

Ook het effect van een milieuaansprakelijkheidsregeling op de werkgelegenheid is belangrijk. Beschikbaar onderzoek inzake de algemene impact van milieuwetgeving lijkt uit te wijzen dat binnen bepaalde sectoren weliswaar banen kunnen verloren gaan of gewonnen worden, maar dat de algemene werkgelegenheid niet systematisch wordt benadeeld²⁸.

Er zijn geen empirische studies beschikbaar over de specifieke werkgelegenheidseffecten van milieuaansprakelijkheid, maar het is duidelijk dat er bepaalde negatieve effecten kunnen zijn wanneer ondernemingen overstappen van milieubelastende op schonere activiteiten en processen. Dit effect zal waarschijnlijk tegengegaan worden door een andere beweging. De economische essentie van aansprakelijkheid is dat die stimulansen levert voor meer preventie. Er kan dus worden verwacht dat de werkgelegenheid in ondernemingen die schone technologieën en daarmee verbonden diensten leveren en gebruiken, baat zal vinden bij milieuaansprakelijkheid. Naarmate het verzekeringswezen voor schade aan natuurlijke rijkdommen wordt uitgebouwd, kunnen ook in die sector banen worden geschapen.

Het sleutelbegrip hier is dat van duurzame ontwikkeling, waarbij op een evenwichtige manier rekening wordt gehouden met economische, sociale en milieu dimensies.

Tenslotte moet eraan worden herinnerd dat het gebruik van beleidsinstrumenten vaak kosten doet ontstaan ook al is het nettoresultaat voordelig. Minimalisering van de met bepaalde vastgelegde doelstellingen samenhangende kosten is dan ook noodzakelijk.

In het geval van aansprakelijkheid moet ook specifieke aandacht worden besteed aan de transactiekosten, i.e. de kosten om de voorschriften te doen toepassen en daarop toezicht uit te oefenen. Er kan in dat verband worden verwezen naar drie gevallen. Een eerste geval is dat van de VS waar, zoals bekend, veel meer wordt geprocedeerd dan in Europa en waar de aansprakelijkheidswetten hoge transactiekosten hebben meegebracht, voornamelijk honoraria voor rechtsbijstand, die oplopen tot ongeveer 20% van de totale handhavings- en compensatiekosten. Een tweede geval is dat van de risico-milieuaansprakelijkheidsstelsels in de lidstaten. Er zijn geen aanwijzingen dat die stelsels leiden tot een toename van het aantal rechtszaken of van de transactiekosten. Tenslotte is er de ervaring in de Gemeenschap met de invoering van de productaansprakelijkheidsrichtlijn (zie voetnoot 9). Bij een studie over de eerste periode van toepassing van bedoelde richtlijn is geen duidelijke toename van het aantal en de aard van de rechtsvorderingen waargenomen. Daaruit kan worden geconcludeerd dat het bij het vorm geven aan de milieuaansprakelijkheidsregeling belangrijk is om de oorzaken van de verschillen in transactiekosten tussen de verschillende systemen op te sporen en die elementen te vermijden welke de kosten al te zeer zouden doen oplopen.

Ook de regels betreffende directe toegang tot de rechter voor andere partijen dan de overheid moeten in dat licht worden bekeken. In deze context kan het goed zijn aandacht te schenken

²⁸ Zie bijvoorbeeld de benchmark-studie *'Jobs, Competitiveness and Environmental Regulation: What are the real issues'*, R. Repetto, World Resources Institute, Maart 1995.

aan de toepassing van buitengerechtelijke schikkingen. Ook de sanerings- en herstellnormen moeten worden geëvalueerd in het licht van de kosten die zij naar verwachting zullen meebrengen.

Om historische verontreiniging en andere vormen van verontreiniging zoals diffuse verontreiniging waarvoor aansprakelijkheid geen geschikt instrument is, te kunnen aanpakken of in gevallen waarin de vervuiler niet kan worden aangewezen, kunnen de lidstaten andere instrumenten gebruiken (sommige lidstaten doen dit al) zoals impactheffingen op verontreinigende activiteiten of fondsen die worden georganiseerd op nationaal of regionaal niveau.

8. CONCLUSIE

In dit witboek is gekeken naar verschillende opties voor communautaire actie op het gebied van milieuaansprakelijkheid. Op basis van de in dit witboek gemaakte analyse meent de Commissie dat de meest geschikte optie de uitwerking is van een kaderrichtlijn van de Gemeenschap over milieuaansprakelijkheid met het oog op de invoering van *risicoaansprakelijkheid* – met verweermiddelen – voor traditionele schade (schade aan de gezondheid en zaakschade) en milieuschade (verontreiniging van locaties en schade aan de biodiversiteit in de Natura 2000-zones) die wordt veroorzaakt door activiteiten die onder de EG-wetgeving vallen, en *schuldaansprakelijkheid* voor schade aan diezelfde biodiversiteit wanneer die schade veroorzaakt wordt door niet-gevaarlijke activiteiten. Deze aanpak lijkt de meest doeltreffende manier te zijn om de milieubeginselen van het EG-verdrag ten uitvoer te leggen, met name het beginsel dat de vervuiler betaalt.

De details van een dergelijke kaderrichtlijn moeten verder worden uitgewerkt op basis van de resultaten van de te houden raadplegingsronde.

De Commissie verzoekt het Europees Parlement, de Raad, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, alsmede alle betrokken partijen, om dit witboek en de erin vervatte voorstellen te bespreken en van commentaar te voorzien. Commentaren kunnen de Commissie worden toegezonden op het volgende adres:

Directoraat-generaal voor milieuzaken, nucleaire veiligheid en civiele bescherming, Eenheid Juridische Zaken (DG ENV.B.3), Wetstraat 200, 1049 Brussel, of via e-mail naar Carla.DEVRIES@cec.eu.int of Charlotta.COLLIANDER@cec.eu.int **vóór 1 juli 2000.**