

DE VLAAMSE MINISTER VAN JUSTITIE EN HANDHAVING, OMGEVING, ENERGIE EN TOERISME

MEDEDELING AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: Zesde tweejaarlijkse rapportering over de toepassing van Titel XV van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, zoals vereist middels artikel 15.11.1 van het decreet.

Inleiding en achtergrond

Titel XV Milieuschade werd ingevoegd in het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (DABM) door het Milieuschadedecreet van 21 december 2007.¹ Artikel 15.11.1 van het DABM voorziet in een verplichte tweejaarlijkse rapportering aan de Vlaamse Regering, vanaf de datum van inwerkingtreding, zijnde 30 april 2007. De huidige rapportageperiode betreft 30 april 2017 – 29 april 2019. Aangezien het DABM een tweejaarlijkse rapportering vooropstelt, bezorg ik hierbij de Vlaamse Regering de zesde rapportering.

Artikel 15.11.1 DABM bepaalt welke informatie het rapport minstens moet omvatten, namelijk:

1. de genomen maatregelen ter bevordering van het gebruik van instrumenten van financiële zekerheid en de resultaten ervan;
2. de gevallen van milieuschade, het type van milieuschade, de data waarop de milieuschade is ontstaan of aan het licht is gekomen;
3. de resultaten van de herstelprocessen;
4. de uitkomsten van de beroepsprocedures;
5. de raming van de extra administratieve kosten die jaarlijks door de overheid moeten worden gedragen;
6. de evaluatie van de verweermiddelen vermeld in artikelen 15.5.1 tot en met 15.5.6, in het bijzonder wat betreft de toepassing van de stand van de wetenschappelijke en technologische kennis;
7. de niet-toepassing van de procedure voor de verzoeken om maatregelen op gevallen van onmiddellijke dreiging van milieuschade.

¹ Decreet van 21 december 2007 tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel XV Milieuschade, tot omzetting van de Richtlijn 2004/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 april 2004 betreffende de milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade.

De punten waarover volgens het decreet rapportering vereist is, worden besproken in volgorde.

1. **“De genomen maatregelen ter bevordering van het gebruik van instrumenten van financiële zekerheid en de resultaten ervan” (Artikel 15.11.1, tweede lid, 1° DABM)**

Artikel 15.9.1 DABM, dat artikel 14, lid 1, van de Richtlijn Milieuschade² omzet, bepaalt dat de Vlaamse Regering maatregelen treft om de geëigende economische en financiële actoren aan te moedigen om financiële zekerheidsinstrumenten en –markten te ontwikkelen, met inbegrip van financiële mechanismen voor gevallen van insolventie, opdat de exploitanten gebruik kunnen maken van financiële garanties om hun verantwoordelijkheden krachtens deze titel na te komen.

De vraag of een geharmoniseerd systeem van financiële zekerheden wenselijk is, werd in 2016 onderzocht in het kader van de evaluatie van de Richtlijn Milieuschade. Uit dit onderzoek bleek dat momenteel slechts in 1/3 van de lidstaten een verplichte financiële zekerheid bestaat en dat men in 2/3 van de lidstaten terugvalt op vrijwillige engagementen en marktwerking. De Commissie stelde vast dat de meeste markten voldoende dekking bieden voor alle ELD-risico's, de vraag beperkt is (omdat er in veel lidstaten onvoldoende zaken zijn), bepaalde begrippen die gehanteerd worden in het kader van de Richtlijn Milieuschade niet helemaal duidelijk zijn en de verzekeringsmarkten zich niet overall even snel ontwikkelen.³ Om voormelde redenen werd beslist om de financiële zekerheid niet verplicht te stellen en de huidige formulering van artikel 14 van de Richtlijn Milieuschade te behouden die stelt dat “de lidstaten maatregelen nemen om de geëigende economische en financiële actoren aan te moedigen financiële-zekerheidsinstrumenten en -markten te ontwikkelen”, en in eerste instantie in te zetten op een meer uniforme toepassing van de Richtlijn Milieuschade.

Voor het Vlaamse Gewest geldt nog steeds dat er weinig vraag is vanuit de hoek van de exploitanten naar een verzekeringsproduct met betrekking tot milieuschade.

2. **“De gevallen van milieuschade, het type van milieuschade, de data waarop de milieuschade is ontstaan of aan het licht is gekomen”(Artikel 15.11.1, tweede lid, 2° DABM)**

De Vlaamse Regering heeft het Departement Omgeving aangesteld als bevoegde instantie voor de uitvoering van de taken waarin de Richtlijn Milieuschade voorziet (artikel 15.8.1 DABM). Deze taken betreffen onder meer het beoordelen van de aard, de omvang en de ernst van de schade, het aanwijzen van de exploitant die de schade of de onmiddellijke dreiging van schade heeft veroorzaakt en het bepalen van de herstelmaatregelen die moeten worden uitgevoerd.

Het vaststellen van bodemschade, het aanwijzen van de persoon die gehouden is op eigen kosten de bodemschade te voorkomen en te herstellen en het herstellen van bodemschade geschiedt overeenkomstig de relevante bepalingen van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 (artikelen 15.3.11, 15.8.2, lid 2, en 15.8.3, lid 2, DABM).

Er werden gedurende de rapporteringsperiode geen gevallen van milieuschade geregistreerd die binnen het toepassingsgebied van Titel XV van het DABM vallen.

Het feit dat er geen gevallen werden geregistreerd die opgenomen zijn met toepassing van Titel XV van het DABM, betekent niet dat er geen gevallen zijn die potentieel binnen het toepassingsgebied van deze Titel vallen en evenmin dat er in voorkomend geval geen actie is ondernomen. De toenmalige beleidsnota Omgeving 2014-2019 vermeldde onder operationele doelstelling 14: *“De toepassing van het milieuschadedecreet en zijn uitvoeringsbesluiten wordt maximaal afgestemd op de uitvoering van het milieuhandhavingsdecreet.”*

2 Richtlijn 2004/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 april 2004 betreffende de milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade. de

3 COM(2016), 204 (final) en COM(2016), 121 (final).

Zaken die mogelijks onder de milieuschaderegelgeving vallen, worden aangepakt door inzet van de bestuurlijke (handhavings)instrumenten uit Titel XVI van het DABM (oplegging van bestuurlijke maatregelen/dwangsom, veiligheidsmaatregelen etc.), al dan niet in combinatie met andere wetgeving (bv. federale wetgeving inzake civiele bescherming). Deze instrumenten zijn laagdrempeliger, hebben een uitgebreider toepassingsgebied en laten doorgaans toe om sneller te ageren. Zo is bijvoorbeeld voor het inzetten van het handavingsinstrument bestuurlijke maatregelen geen minimale schadedrempel vereist (in tegenstelling tot de milieuschaderegelgeving die vereist dat er sprake moet zijn van een “meetbare negatieve verandering die aanmerkelijk is ten opzichte van de voorheen bestaande toestand”) en is er evenmin enige personele beperking van het toepassingsgebied (in tegenstelling tot de milieuschaderegelgeving die in se beperkt is tot welbepaalde beroepsactiviteiten). Het is vanuit die optiek dat de beleidsnota omgeving 2014-2019 voorzag dat in eerste instantie wordt ingezet op deze instrumenten en ondergeschikt, en waar dit een meerwaarde biedt, op toepassing van het Milieuschadedecreet.

Ook in de andere gewesten en de federale staat België en verschillende van onze buurlanden, waaronder Frankrijk, Nederland en Luxemburg, hanteert men een gelijkaardige benadering en wordt in eerste instantie teruggevallen op toepassing van interne, sectorale milieuregelgeving in plaats van de milieuschaderegelgeving.

Dit neemt niet weg dat er op Europees niveau grote verschillen bestaan tussen de lidstaten inzake het aantal aan de Europese Commissie gemelde milieuschadedossiers. Bij de evaluatie van de Milieuschaderichtlijn in 2016 stelde de Europese Commissie vast dat van alle meldingen van schadegevallen meer dan 86 % afkomstig was uit twee lidstaten (Hongarije: 563 gevallen, Polen: 506) en dat 11 lidstaten geen schadegevallen hadden gerapporteerd. Deze verschillen op Europees niveau zijn te wijten aan een verschil in rechtskaders (bv. het al dan niet bestaan van een specifieke saneringswetgeving voor bodem en (grond)water; het al dan niet bestaan van al goed functionerende milieuregelgeving binnen de lidstaat op het ogenblik van inwerkingtreding van de milieuschaderichtlijn in april 2007?, is er bij implementatie van de milieuschaderichtlijn een intrekking geweest van bestaande sectorale milieuregelgeving?) en aan verschillen bij implementatie van de richtlijn.

3. “De resultaten van de herstelprocessen” (Artikel 15.11.1, tweede lid, 3° DABM)

Bij gebreke aan geregistreerde milieuschadegevallen die zijn opgenomen onder Titel XV van het DABM, zijn er evenmin resultaten van herstelprocessen te rapporteren.

4. “De uitkomsten van de beroepsprocedures” (Artikel 15.11.1, tweede lid, 4° DABM)

De beroepsprocedure werd nog niet toegepast.

5. “De raming van de extra administratieve kosten die jaarlijks door de overheid moeten worden gedragen” (artikel 15.11.1, tweede lid, 5° DABM)

Tot op heden zijn er geen extra administratieve kosten door de overheid gedragen.

6. “De evaluatie van de verweermiddelen vermeld in artikel 15.5.1 tot en met 15.5.6, in het bijzonder wat betreft de toepassing van de stand van de wetenschappelijke en technologische kennis” (Artikel 15.11.1, tweede lid, 6° DABM)

Er werd nog geen beroep gedaan op deze verweermiddelen.

7. “De niet-toepassing van de procedure voor de verzoeken om maatregelen op gevallen van onmiddellijke dreiging van milieuschade” (Artikel 15.11.1, tweede lid, 7° DABM)

Bij de omzetting van de Richtlijn Milieuschade werd ervoor gekozen om de procedure voor de verzoeken om maatregelen niet toe te passen op gevallen van onmiddellijke dreiging van milieuschade. Deze mogelijkheid is voorzien in artikel 12, lid 5, van de Richtlijn Milieuschade.

Het verzoek om maatregelen bij milieuschade en de beroepsprocedure tegen de beslissingen van de bevoegde instantie over het al dan niet nemen van maatregelen wordt nader geregeld in het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2013 tot regeling van de informatie-, preventie-, inperkings- en herstelplicht inzake milieuschade, het verzoek om maatregelen en de beroepsprocedure (Milieuschadebesluit).

Tot dusver werd geen enkel verzoek tot maatregelen ingediend bij de bevoegde instantie. Er werd ook geen vraag naar het nemen van maatregelen bij een onmiddellijke dreiging van milieuschade gesteld.

* * * * *

De omstandigheid dat Titel XV van het DABM tot op heden weinig tot geen toepassing vindt in het Vlaams Gewest, betekent niet dat deze regelgeving niet kritisch wordt bekeken met het oog op eventuele toekomstige bijstellingen, hetzij aan Titel XV van het DABM, hetzij aan de internrechtelijke bestuurlijke (handavings)instrumenten van Titel XVI die (in eerste instantie) als alternatief worden gebruikt.

De Europese Commissie zelf heeft er an sich geen probleem mee dat internrechtelijke milieuregelgeving wordt toegepast op zaken die potentieel onder het toepassingsgebied van de Milieuschaderichtlijn vallen om de doelstelling van deze regelgeving te bereiken. Wel kwam de Europese Commissie bij haar evaluatie van de Milieuschaderichtlijn in 2016, tot de conclusie dat het, moeilijk is om een afdoende evaluatie van de Milieuschaderichtlijn te kunnen maken omdat de verscheiden juridische afwikkeling van milieuschadegevallen binnen de Europese Unie een vergelijking bemoeilijkt. Deze vaststelling bemoeilijkt eveneens de evaluatie en uiteindelijke aanpassing van de Milieuschaderichtlijn.

Om die reden heeft de Europese Unie verschillende evaluatietrajecten opgestart, waarmee de Europese Commissie zowel de implementatie van de Milieuschaderichtlijn in kaart wil brengen, als wil identificeren welke verschillende internrechtelijke handavingsinstrumenten worden gebruikt binnen de verschillende lidstaten.

Bij verordening 2019/1010 van het Europees Parlement en de Raad is artikel 18 van de Milieuschaderichtlijn gewijzigd en is de rapporteringsverplichting voor de lidstaten over de toepassing van de Milieuschaderichtlijn aangescherpt. Lidstaten moeten vanaf 30 april 2022 vijfjaarlijks aan de Europese Commissie rapporteren over de tenuitvoerlegging van de Milieuschaderichtlijn en over de bij toepassing van deze richtlijn opgedane ervaring. Dit moet de Europese Commissie toelaten haar kennisbasis over de tenuitvoerlegging van de milieuschaderichtlijn te vergroten met het oog op een meer transparante toepassing van de Milieuschaderichtlijn over de lidstaten.

Naast deze regelgevende wijziging heeft de Europese Commissie een voortschrijdend meerjarenprogramma 2017-2020 ‘*Making the ELD More Fit For Purpose*’ (hierna ‘MAWP’) uitgewerkt dat tot doel heeft om de kennisbasis te vergroten en de nationale oplossingen op elkaar te helpen afstemmen. Het initiële MAWP 2016-2020 en zijn opvolger het MAWP 2021-2024 hebben daartoe

verschillende deelprojecten opgestart, waaronder het in kaart brengen van de implementatie van de Milieuschaderichtlijn binnen de verschillende lidstaten en van de verschillende internrechtelijke handhavingsinstrumenten die worden gebruikt als eventueel alternatief. We werken hier vanuit Vlaanderen ten volle aan mee. Zo zijn in het kader van het MAWP 2016-2020 de voorbije jaren onder meer landenfiches opgemaakt per lidstaat waarin de implementatie van de milieuschaderichtlijn binnen elke lidstaat in kaart is gebracht. Deze landenfiches zijn publiek beschikbaar op de website van de Europese Commissie (<https://ec.europa.eu/environment/legal/liability/>). In het kader van het MAWP 2021-2024 loopt momenteel het deelproject *'Facilitating enforcement of the Environmental Liability Directive (ELD) by competent authorities'* dat de internrechtelijke regelgeving en handhavingsinstrumenten in kaart brengt die door de lidstaten worden gebruikt als eventueel alternatief voor afhandeling van zaken die mogelijks binnen het toepassingsgebied van de Milieuschaderegelgeving vallen. Het is de bedoeling dat dit deelproject resulteert in aanbevelingen en eventuele verbeteringsvoorstellen om het internrechtelijk kader dat lidstaten gebruiken nog beter af te stemmen op de Milieuschaderichtlijn. De landenrapporten zijn momenteel in opmaak en werden reeds in ontwerp voorgelegd aan de lidstaten voor opmerkingen.

Tot slot loopt op Europees niveau momenteel ook de tweejaarlijkse Environmental Implementation Review (EIR). Milieuaansprakelijkheid en milieuschade maakt deel uit van het hoofdstuk omtrent 'compliance assurance'. De eerstvolgende update van dit hoofdstuk van de EIR wordt verwacht in het derde kwartaal van 2022. Ook in het kader van de EIR worden de lidstaten bevraagd en kunnen knelpunten of lacunes inzake de milieuschaderegelgeving worden geïdentificeerd/aanbevelingen en verbetervoorstellen worden gedaan door de Europese Commissie.

Het Departement Omgeving zal, aan de hand van de bovenstaande studies, de Vlaamse implementatie van de Milieuschaderichtlijn evalueren en indien nodig verbetervoorstellen formuleren.

De Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme

Zuhal DEMIR