

MEDEDELING AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: Negende 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. Hieronder vindt u de negende tweejaarlijkse rapportering. Deze rapportering heeft betrekking op de rapporteringsperiode 30 april 2023 – 29 april 2025.

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.

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

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.

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 Milieuschaderichtlijn² 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 titel XV “Milieuschade” DABM 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 Milieuschaderichtlijn. 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 Milieuschaderichtlijn niet helemaal duidelijk zijn en de verzekeringsmarkten zich niet overal 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 Milieuschaderichtlijn 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 specifiek 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 Milieuschaderichtlijn 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 preventieve, inperkings- of 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 tijdens de negende tweejaarlijkse rapporteringsperiode geen gevallen van milieuschade geregistreerd op het grondgebied van het Vlaamse Gewest die opgenomen zijn met toepassing van Titel XV van het DABM.

Zaken die mogelijk 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

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

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

ageren. Zo is bijvoorbeeld voor het inzetten van het handhavingsinstrument bestuurlijke maatregelen geen minimale schadedrempel vereist (in tegenstelling tot de milieuschaderegeling 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 milieuschaderegeling die in se beperkt is tot welbepaalde beroepsactiviteiten).

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 milieuschaderegeling.

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. bestond er voorheen al goed functionerende milieuregelgeving binnen de lidstaat op het ogenblik van de inwerkingtreding van de Milieuschaderichtlijn in april 2007?, is er bij de implementatie van de Milieuschaderichtlijn een intrekking geweest van bestaande sectorale milieuregelgeving?) en aan verschillen bij implementatie van de richtlijn (bv. landen die op bepaalde punten verder gaan in de omzetting dan hetgeen de richtlijn vereist in tegenstelling tot het Vlaamse Gewest dat het principe ‘no gold-plating’ heeft gehanteerd bij de omzetting).

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

Bij gebrek 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)

Een verzoek om maatregelen is in het Vlaamse Gewest enkel mogelijk bij een geval van milieuschade. Bij de omzetting van de Milieuschaderichtlijn werd er door de Vlaamse decreetgever voor 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 Milieuschaderichtlijn.

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).

Gedurende de negende tweejaarlijkse rapporteringsperiode werden twee verzoeken om maatregelen ingediend bij de bevoegde instantie:

Kamsalamanders De Herk

Op 10 juli 2023 werd een verzoek om maatregelen ontvangen. In dit verzoek werd vermeld dat er sprake zou zijn van uitdroging van gronden aan de bovenloop 'De Herk' vanaf de watermolen van 's Heeren, waardoor verschillende poelen met o.a. beschermde kamsalamanders voortijdig zouden kunnen droogvallen en de voortplanting van deze beschermde soort in het gedrang zou komen. Er werd om maatregelen verzocht om het droogvallen van deze poelen tegen te gaan.

Het Departement Omgeving heeft na onderzoek van het verzoek op 26 juli 2023 aan de verzoeker meegedeeld dat dit verzoek niet in overweging kon worden genomen, aangezien het een preventief oogmerk heeft en de Vlaamse decreetgever er bij omzetting van artikel 12 van de Milieuschaderichtlijn voor heeft geopteerd om een verzoek om maatregelen niet van toepassing te verklaren bij een onmiddellijke dreiging van milieuschade.

Verdroging natuurgebied Niels Broek

Op 26 augustus 2024 heeft Aktiegroep Leefmilieu Rupelstraat vzw een verzoek tot het opleggen van maatregelen ingediend bij het Departement Omgeving om reeds aanwezige milieuschade in natuurgebied Niels Broek te herstellen en dreigende milieuschade te voorkomen ten gevolge van het droogvallen van sloten en poelen.

Op 16 september 2024 deelde het Departement Omgeving mee dat het verzoek niet in overweging kon worden genomen in de mate dat het betrekking heeft op maatregelen om dreigende milieuschade te voorkomen, aangezien de Vlaamse decreetgever ervoor heeft geopteerd het verzoek om maatregelen niet van toepassing te verklaren op een onmiddellijke dreiging op milieuschade.

In de mate dat het verzoek betrekking heeft op maatregelen voor milieuschade werd het onontvankelijk verklaard. Om onontvankelijk te zijn moet een verzoek om maatregelen conform artikel 20, lid 1, 3° van het Milieuschadebesluit een omschrijving bevatten van de aard, de omvang, de locatie en de datum van vaststelling van de milieuschade. Het verzoek om maatregelen moet conform artikel 15.6.2 van het DABM bovendien vergezeld gaan van de relevante informatie en gegevens ter ondersteuning van de opmerkingen die met betrekking tot de milieuschade in kwestie worden voorgelegd. Deze bepalingen geven invulling aan artikel 12, lid 3, van de Milieuschaderichtlijn dat voorziet dat een verzoek om maatregelen enkel in overweging wordt genomen wanneer het verzoek om maatregelen en de bijbehorende opmerkingen en gegevens aannemelijk maken dat er milieuschade is. Het verzoek bevatte geen enkele indicatie omtrent de aard, omvang en datum van vaststelling van de vermeende milieuschade en bevatte evenmin stavingstukken die wezen op de vermoedelijke aanwezigheid van milieuschade.

* * * * *

De omstandigheid dat Titel XV van het DABM tot op heden weinig tot geen toepassing vindt in het Vlaamse Gewest, betekent niet dat deze regelgeving niet kritisch wordt bekeken met het oog op eventuele toekomstige bijstellingen, hetzij aan Titel XV van het DABM en zijn uitvoeringsbesluiten, 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, mede gelet op het ontbreken van gegevens over milieuschadegevallen en vergelijkbare incidenten die overeenkomstig internrechtelijke regelgeving zijn afgehandeld moeilijk is om een afdoende evaluatie van de Milieuschaderichtlijn te kunnen maken.

Om die reden zijn er de voorbije jaren vanuit Europa verschillende trajecten opgestart zowel naar aanpassing van de Milieuschaderichtlijn zelf als naar het in kaart brengen en evalueren van de implementatie van de Milieuschaderichtlijn én de verschillende internrechtelijke handavingsinstrumenten die worden gebruikt als alternatief voor afhandeling.

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 en de Europese Commissie over de toepassing van de Milieuschaderichtlijn aangescherpt.

Lidstaten moeten sinds 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. De eerste rapporteringen onder deze aangescherpte rapporteringsplicht zijn door de lidstaten in 2022 ingediend.

De Europese Commissie moet op haar beurt vijfjaarlijks een evaluatie uitvoeren van de Milieuschaderichtlijn. Het eerstvolgende evaluatieverslag werd verwacht in de loop van 2023, maar is tot op heden nog niet gepubliceerd. Naast de door de lidstaten in 2022 overgemaakte rapporteringen, wordt deze aanstaande evaluatie eveneens aangegrepen om recente bezorgdheden en mogelijke tekortkomingen te onderzoeken die de voorbije jaren zijn aangekaart door onder meer het Europees Parlement in de resolutie van 20 mei 2021 (2020/2027(INI))⁴ en door de Europese Rekenkamer in haar speciaal verslag nr. 12/2021 van juli 2021 omtrent de toepassing van het beginsel 'de vervuiler betaalt' in Europese beleidsrichtlijnen en -acties⁵ en om afstemming met onderling verweven uitdagingen, in het bijzonder de Europese Green Deal, aan te gaan.

Tot slot heeft de Europese Commissie ook een voortschrijdend meerjarenprogramma 2021-2024 '*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 2017-2020 en zijn opvolger het MAWP 2021-2024⁶ 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 handavingsinstrumenten die worden gebruikt als eventueel alternatief. We werken hier vanuit Vlaanderen actief aan mee. Zo zijn in het kader van het MAWP de voorbije jaren onder meer landenfiches opgemaakt per lidstaat waarin de implementatie van de Milieuschaderichtlijn binnen elke lidstaat in kaart is gebracht. Deze

4 Zie https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0259_NL.html

5 Zie https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR21.12/SR_polluter_pays_principle_NL.pdf.

6 Het MAWP 2025-2028 laat vooralsnog op zich wachten. Dit zal pas worden vastgesteld nadat het eerstvolgende evaluatieverslag van de Milieuschaderichtlijn is gepubliceerd.

landenfiches zijn publiek beschikbaar op de website van de Europese Commissie.⁷ 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 mogelijk 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 Vlaamse minister van Omgeving en Landbouw,

Jo BROUNS

7 Zie https://environment.ec.europa.eu/law-and-governance/compliance-assurance/environmental-liability_en.