

Vergaderjaar 1994–1995

24 234

Uitbreiding van de Wet bodembescherming met bijzondere regels inzake sanering van de waterbodem

B

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 19 mei 1994 en het nader rapport d.d. 22 juni 1995, aangeboden aan de Koningin door de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 25 november 1993, no. 93.009663, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, mede namens de Minister van Verkeer en Waterstaat, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting, houdende uitbreiding van de Wet bodembescherming met bijzondere regels inzake sanering van de waterbodem.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 25 november 1994, nr. 93.009663, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 19 mei 1994, nr. W08.93.0772, bied ik U hierbij aan.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met zijn opmerkingen rekening zal zijn gehouden.

1. In paragraaf 4.5 van de memorie van toelichting wordt een uiteenzetting gegeven betreffende het kostenverhaal. In de laatste alinea van deze paragraaf wordt opgemerkt dat het feit dat voor de lozing een vergunning is afgegeven en het feit dat deze vergunning en de daaraan verbonden voorschriften worden nageleefd, blijkens jurisprudentie echter niet betekent dat de vergunninghouder wordt gevrijwaard van een verhaalsactie uit onrechtmatige daad van de zijde van degene die als gevolg van de vergunde lozing schade heeft geleden. Naar de mening van de Raad van State behoeft deze stelling een nadere nuancering en aanvulling. Met name in gevallen, waarin de verhaalsactie wordt ingesteld door de overheid die de vergunning heeft verleend en de vergunningsvoorschriften heeft opgesteld, kan men zich afvragen of de vergunninghouder jegens die overheid onrechtmatig heeft gehandeld indien hij overeenkomstig de aan hem verleende vergunning heeft gehandeld. Ook kan de vraag worden gesteld of een verhaalsactie die wordt ingesteld op grond van het vijfde lid van artikel 47 van de Wet bodembescherming (WBB), zoals dit artikel luidt in de novelle tot wijziging van de Inbouwwet bodemsanering (kamerstukken II 1993/94, 23 589), zal slagen indien de lozingen zijn geschied in overeenstemming met de voorschriften verbonden

aan een krachtens de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (WVOW) verleende vergunning. In dat geval zal de vraag kunnen rijzen of de lozing wel verwijtbaar zal zijn, zeker indien bij de voorschriften bij de WVOW-vergunning werd uitgegaan van de destijds in vergelijkbare bedrijven gebruikelijke bedrijfsvoering en de destijds bestaande, voor de veroorzaker toepasbare alternatieven. Tenslotte wijst de Raad nog op het feit dat de veroorzaker van de verontreiniging van de bodem dikwijls moeilijk zal zijn te achterhalen, omdat geen direct verband kan worden aangetoond tussen de verontreinigende handeling (meestal de verontreiniging van het oppervlaktewater) en de verontreiniging van de waterbodem. Gezien de hiervoor genoemde juridische en feitelijke complicaties die aan een verhaalsactie verbonden kunnen zijn, adviseert de Raad in de toelichting uiteen te zetten in hoeverre naar het oordeel van de regering een dergelijk kostenverhaal door vergunning-verlenende overheden en door derden tot de reële mogelijkheden behoort.

1. Het advies van de Raad om in de memorie van toelichting aan te geven in hoeverre verhaalsacties bij saneringen van de waterbodem tot de reële mogelijkheden behoren, heb ik opgevolgd.

Paragraaf 4.5 van het algemeen gedeelte van de memorie van toelichting is met een uiteenzetting over dit onderwerp aangevuld.

2. In paragraaf 4.6 van de memorie van toelichting wordt aangekondigd dat de waterbodemsaneringsregeling in de WBB zal worden geëvalueerd nadat daarmee gedurende een aantal jaren ervaring is opgedaan. Voorts wordt in deze paragraaf opgemerkt dat vooral aandacht zal worden besteed aan bepaalde financiële en operationele aspecten van de regeling. Aangezien in bepaalde gevallen van verontreiniging, bijvoorbeeld in gevallen waarin sprake is van sanering van zowel landbodem als waterbodem, een goede bestuurlijke afstemming tussen alle betrokken overheden nodig zal zijn, adviseert de Raad om in de voorgenomen evaluatie ook aandacht te besteden aan de organisatorische afstemming van taken en bevoegdheden ten aanzien van waterbeheer en (water)bodemsanering. Daarmee kan inzicht worden verkregen in de knelpunten bij de organisatie van de bodemsanering, alsmede in mogelijke oplossingen daarvoor. Overigens beveelt de Raad aan ten aanzien van de voorgestelde evaluatie een bepaling in het wetsvoorstel op te nemen overeenkomstig aanwijzing 164 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

2. De Raad adviseert om in de voorgenomen evaluatie van de onderhavige regeling ook aandacht te besteden aan de organisatorische afstemming van taken en bevoegdheden ten aanzien van waterbeheer en (water)bodemsanering.

De voorgenomen evaluatie van de onderhavige regeling zal zich, zoals in de memorie van toelichting is aangekondigd, met name richten op bepaalde financiële en operationele aspecten van de regeling. Het ligt in de bedoeling dat de evaluatie van die aspecten de door de Raad bedoelde organisatorische onderwerpen mede zal omvatten. De memorie van toelichting is op dit punt verduidelijkt.

Overigens acht ik het opnemen in het wetsvoorstel van een wettelijke bepaling inzake evaluatie van de regeling noch noodzakelijk, noch wenselijk. Er bestaat geen noodzaak hiertoe, nu in de memorie van toelichting een duidelijk voornemen tot evaluatie is geuit; met deze aankondiging is in voldoende mate zeker gesteld dat ook inderdaad in de toekomst de evaluatie zal plaatsvinden. Ik acht het ook niet wenselijk om bedoelde wettelijke bepaling op te nemen, aangezien het thans niet goed mogelijk is om aan te geven op welke termijn en op welke wijze de in de memorie van toelichting genoemde onderwerpen uit de wet het beste geëvalueerd kunnen worden. Bovendien bestaat er wellicht in de toekomst de behoefte om nog andere onderwerpen, die nu nog niet bekend zijn, te evalueren.

Een wettelijke bepaling inzake evaluatie, opgesteld overeenkomstig aanwijzing 164 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, zou in dit geval dan ook te weinig ruimte laten om op voldoende flexibele wijze de evaluatie uit te voeren.

3. In artikel 27aa, derde lid, eerste volzin, wordt de verplichting tot het doen van een opgave van hem bekende onderzoeksgevallen en gevallen van ernstige verontreiniging in de bodem van oppervlaktewater dat tot zijn beheer

behoort, ook opgedragen aan de waterkwaliteitsbeheerder. Een zelfde verplichting blijft ingevolge artikel 27c rusten op het college van burgemeester en wethouders van de desbetreffende gemeente. Bij de Raad is de vraag gerezen of artikel 27aa, derde lid, niet tot gevolg kan hebben dat op twee overheden de verplichting rust tot melding van een zelfde verontreinigingsgeval. In de memorie van toelichting ware de verhouding tussen beide bepalingen toe te lichten.

3. De veronderstelling van de Raad is juist dat, indien beide overheden – gemeente en waterkwaliteitsbeheerder – kennis krijgen van een zelfde verontreinigingsgeval, op beide in beginsel de verplichting rust om daarvan melding te doen aan de provincie. Wanneer echter één van beide de melding als eerste doet, is het doel van de meldingsplicht bereikt: de provincie is op de hoogte gebracht van het geval en kan vervolgens naar aanleiding daarvan handelen. Het is dan uiteraard niet meer nodig dat ook de andere overheid nog eens dezelfde melding doet. In de praktijk zal overigens veelal slechts één van beide overheden als eerste bekend zijn met een concreet geval van regionale waterbodemonverontreiniging en daarvan melding doen. Meestal zal dit de waterkwaliteitsbeheerder zijn. In een enkel geval zal een gemeente, bijvoorbeeld indien zij een haven beheert, eerder op de hoogte zijn van een bepaald geval van waterbodemonverontreiniging binnen haar grenzen. Dan zal zij de melding verrichten. De memorie van toelichting is aangevuld met een passage waarin deze verhouding tussen de beide meldingsverplichtingen wordt geschetst.

4. In het wetsvoorstel is niet gekozen voor het volledig uitschrijven van de bijzondere wettelijke bepalingen met betrekking tot de verontreiniging of aantasting van de waterbodem, maar is over het algemeen volstaan met verwijzing naar de bepalingen die van toepassing zijn op gevallen van verontreiniging of aantasting van de landbodem. Deze opzet heeft het voordeel dat lange teksten en herhalingen worden vermeden, maar zij heeft ook tot gevolg dat enkele bepalingen minder gemakkelijk leesbaar zijn en de wettelijke regeling daardoor moeilijk toegankelijk is mede gezien het feit dat de Wet bodembescherming reeds een zeer gecompliceerde regeling bevat. Het bezwaar van de gekozen opzet doet zich vooral gevoelen bij raadpleging van de artikelen 27dd en 27ee, die een regeling bevatten voor de vergoeding van de kosten van onderzoek en sanering met betrekking tot de bodem van regionale wateren. Zo wordt niet alleen verwezen naar bepaalde artikelen of onderdelen van artikelen, maar worden ook wijzigingen in een aantal van deze bepalingen aangebracht voor zover zij van toepassing zijn verklaard op de waterkwaliteitsbeheerder. De Raad geeft in overweging een aantal bepalingen betreffende de financiële regeling volledig uit te schrijven, althans het aantal verwijzingen naar andere bepalingen te beperken.

4. De aanbeveling van de Raad om de opzet van een aantal financiële bepalingen die betrekking hebben op onderzoek en sanering van gevallen van regionale waterbodemonverontreiniging, te vereenvoudigen, is opgevolgd. Deze bepalingen zijn overgebracht naar hoofdstuk VII (Financiële bepalingen) van de Wet bodembescherming en verwerkt in paragraaf 2 van dat hoofdstuk, die handelt over de kosten, verbonden aan saneringen. De memorie van toelichting is dienovereenkomstig aangepast.

5. Voor enkele redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

5. Het voorstel van wet en de memorie van toelichting zijn overeenkomstig de redactionele kanttekeningen van de Raad aangepast.

Tevens is van de gelegenheid gebruik gemaakt om de volgende wijzigingen in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting aan te brengen:

– de in de Wet bodembescherming in te voegen artikelen zijn opnieuw genummerd overeenkomstig de tekst van die wet, geplaatst in Staatsblad 1994, 374, bij beschikking van de Minister van Justitie van 30 mei 1994; tevens is de memorie van toelichting aan de nieuwe nummering van de Wet bodembescherming aangepast;

- in artikel 63d (oud artikel 27aa) is de verplichting tot het opstellen van een inspraakverordening door de regionale waterkwaliteitsbeheerder geschrapt; de inspraak wordt met name van belang geacht ten aanzien van de in het kader van de saneringsregeling te nemen ontwerp-beschikkingen; deze worden echter bijna alle door gedeputeerde staten van de betrokken provincie gegeven en zijn reeds onderwerp van regeling in de provinciale inspraakverordening;
- naar aanleiding van een te zamen met de betrokken overheden verrichte uitvoerbaarheidstoets van het wetsvoorstel is aan het wetsvoorstel een vijftal artikelen toegevoegd, waarin bijzondere bepalingen over onderhoudsbaggerwerk (artikelen 63h, 63i en 63j) alsmede over het saneringsbevel (artikelen 63k en 63l) zijn opgenomen; de memorie van toelichting is in verband hiermee met enkele passages over dit onderwerp aangevuld;
- in artikel II is het overgangsrecht nader gepreciseerd;
- de memorie van toelichting is geactualiseerd, bijgesteld en aangevuld naar aanleiding van:
 - * de laatste ontwikkelingen met betrekking tot het zogenoemde interim-beleid inzake sanering van de waterbodems;
 - * de bovenbedoelde uitvoerbaarheidstoets, en
 - * het Beleidsstandpunt baggerspecie;
- paragraaf 2.3 van de memorie van toelichting is verder verduidelijkt.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
W. Scholten*

Ik moge U mede namens mijn ambtgenote van Verkeer en Waterstaat verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
M. de Boer

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 19 mei 1994, no. W08.93.0772, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft

- In artikel I, onderdeel B, bij artikel 27z steeds na «natuurlijke» invoegen: personen.
- In paragraaf 1.1 van de memorie van toelichting de verwijzing naar het Beleidsstandpunt verwijdering baggerspecie actualiseren.
- In paragraaf 1.2, voetnoot 10, alsmede in paragraaf 1.3, eerste zin, van de memorie van toelichting nauwkeurig verwijzen naar de Uitvoeringsnotitie NMP respectievelijk de memorie van toelichting bij de Wet bodembescherming, overeenkomstig aanwijzing 219 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.