

Vergaderjaar 1995–1996

24 321

Aanvulling van de Wet Milieubeheer met een regeling ter waarborging dat gesloten stortplaatsen geen of zo min mogelijk nadelige gevolgen voor het milieu hebben, alsmede wijziging van de Wet Bodembescherming

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 16 november 1995

De vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen.

1. Algemeen

De leden van de fractie van de Partij van de Arbeid nemen met belangstelling kennis van het wetsvoorstel en de daarbij behorende memorie van toelichting. Er is aanleiding om de milieuverantwoorde exploitatie van stortplaatsen niet te beperken tot de periode van feitelijke exploitatie, inclusief een periode van drie jaar daarna, maar zo spoedig mogelijk een sluitend stelsel van nazorg bij een gesloten inrichting voor een langdurige periode op te zetten. De verantwoordelijkheid en financiering terzake zijn nog niet geregeld in de Wet Milieubeheer. Onderhavig wetsvoorstel beoogt deze regeling in de Wet Milieubeheer op te nemen en de benodigde wijziging in de Wet Bodembescherming tot stand te brengen.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling maar ook met enige zorg over de vormgeving kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel.

Zij betreurden het dat het wetsvoorstel nog niet voorziet in een regeling ter waarborging van de nazorg op voor 01-03-1995 gesloten stortplaatsen. Die regeling zal aanmerkelijk lastiger zijn, zowel qua uitvoering als qua financiering. Zij vragen wanneer de regering denkt met een regeling te komen en hoe in de tussentijd met deze stortplaatsen zal worden omgegaan, in het bijzonder wanneer zich een calamiteit voordoet en de eigenaar niet in staat is adequaat te reageren.

Waarom werkt het wetsvoorstel terug tot 1 maart 1995 (ontleend aan Stortbesluit)? Is het gelet op de gevolgen niet logischer de ingangsdatum van het wetsvoorstel als start te nemen, zeker voor bedrijfsgebonden stortplaatsen, vragen de leden van de CDA-fractie?

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel.

¹ Samenstelling:

Leden: Lansink (CDA), Van Erp (VVD), Te Veldhuis (VVD), Van den Berg (SGP), Verspaget (PvdA), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Esselink (CDA), ondervoorzitter, M.M. van der Burg (PvdA), Versnel-Schmitz (D66), voorzitter, Van Gijzel (PvdA), Verbugt (VVD), Aiking-van Wageningen (Groep Nijpels), Poppe (SP), Gabor (CDA), Augusteijn-Esser (D66), Duivesteijn (PvdA), Giskes (D66), Stellingwerf (RPF), Crone (PvdA), M. Vos (GroenLinks) Dijkema (PvdA), Klein Molekamp (VVD), Hofstra (VVD), Assen (CDA), Jeekel (D66).

Plv. leden: Biesheuvel (CDA), Blauw (VVD), O.P.G. Vos (VVD), Van Middelkoop (GPV), Houda (PvdA), Bukman (CDA), Van de Camp (CDA), Oudkerk (PvdA), Jorritsma-van Oosten (D66), Valk (PvdA), Van Blerck-Woerdman (VVD), Hendriks (HDRK), vacature (CD), Bijleveld-Schouten (CDA), Reitsma (CDA), Huys (PvdA), De Graaf (D66), Leerkes (U55+), Swildens-Rozendaal (PvdA), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks), Witteveen-Hevinga (PvdA), Keur (VVD), H.G.J. Kamp (VVD), Boers-Wijnberg (CDA), Van 't Riet (D66).

Zij willen echter graag van de regering vernemen waarom de aanvullingen van de Wet Milieubeheer en de aanvulling van de Wet Bodembescherming niet afzonderlijk aan de Tweede Kamer zijn voorgelegd. Vooral art. 16a lijkt een veel bredere strekking te hebben dan alleen stortplaatsen. Is deze zienswijze juist? Heeft art. 16a alleen betrekking op een verwijderingsplicht voor toekomstige vervuilingsbronnen of bestaat er ook een terugwerkende kracht? Hoe werkt dit door op tanks die overeenkomstig de voorschriften op grond van de milieuregelgeving inmiddels schoongemaakt zijn? Is dit artikel dan niet strijdig met het tot nu toe door VROM voorgestelde beleid?

Voorts willen de leden van de VVD-fractie graag van de regering vernemen waarom met de indiening van het voorstel niet is gewacht op de resultaten van de IPO-projectgroep over de implementatie van het onderhavige voorstel? Zeker nu de resultaten op korte termijn zijn te verwachten.

De leden van de VVD-fractie kunnen eerst een goed oordeel over dit wetsontwerp geven als de regering meer inzicht heeft gegeven in de gevolgen van dit wetsontwerp op de bestaande lokaties. In die zin zijn, naast de beantwoording van de regering op de gestelde vragen, ook de resultaten van de projectgroep van het IPO die ingaan op de implementatie van het wetsvoorstel voor de meningsvorming van groot belang.

De leden van de fractie van D66 zijn van mening dat de risico's van stortplaatsen voor de bodem niet ophouden wanneer de stortactiviteiten zijn beëindigd. Om het gewenste beschermingsniveau te kunnen handhaven dienen de in de vergunning voorgeschreven bodembeschermende voorzieningen ook na het sluiten van de stortplaats in stand te blijven. De leden van de fractie van D66 zijn daarom verheugd dat het belangrijkste onderdeel van het wetsvoorstel een aanvulling van de Wet Milieubeheer betreft met een regeling voor de nazorg van gesloten stortplaatsen. Deze regeling biedt een waarborg dat gesloten stortplaatsen geen of zo min mogelijk nadelige gevolgen hebben voor het milieu.

Hoewel de leden van de fractie van D66 zich kunnen vinden in de strekking van het wetsvoorstel, hebben zij toch nog een aantal vragen en opmerkingen hierover.

De leden van de SGP-fractie hebben kennis genomen van het wetsvoorstel en de daarbij behorende toelichting. Deze leden achten een goede regeling met betrekking tot de nazorg van gesloten stortplaatsen van groot belang. De potentiële nadelige gevolgen voor het milieu ten gevolge van onvoldoende aandacht voor gesloten stortplaatsen dienen ook naar de mening van deze leden tot een minimum te worden gereduceerd. Zij zijn er vooralsnog niet van overtuigd dat het voorliggende wetsvoorstel een wezenlijke bijdrage vormt aan en toevoeging is op de bestaande regelgeving terzake.

De leden van de GPV-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Deze leden zijn verheugd dat thans een regeling wordt getroffen voor de organisatie en financiering van de nazorg voor stortplaatsen. Bestudering van de wetstekst en de toelichting geeft ook deze leden aanleiding tot het stellen van enige vragen.

2. Nazorg

De leden van de fractie van de PvdA stellen vast dat er verschillende partijen kunnen worden beschouwd als betrokken bij de nazorgproblematiek, waaronder provincies, gemeenten en exploitanten. In het wetsvoorstel is sprake van een concentratie van de verantwoordelijkheden bij de provincies, zowel bestuurlijk als financieel. Gegeven de

verantwoordelijkheid ten aanzien van aanwijzing, vergunningverlening en toezicht van stortplaatsen, ligt deze keuze weliswaar voor de hand maar roept wel de vraag op of de exploitant geen enkele verantwoordelijkheid meer draagt. Indien de provincie de bevoegdheid krijgt om een te beëindigen stortplaats aan een eindinspectie te onderwerpen en toestemming te geven de exploitatie te beëindigen, hoe verhoudt zo'n ontbindende operatie zich tot de risico-aansprakelijkheid tot twintig jaar na sluiting van de stortplaats, conform artikel 6:176 van het BW? Kan worden toegelicht hoe een en ander zich verhoudt tot de eigendom van stortplaatsen, vroegen deze leden.

Ten aanzien van de inhoud van de nazorg, kunnen de PvdA-leden zich vinden in het hanteren van het ALARA-beginsel, zoals overigens vastgelegd in artikel 8.22 eerste lid van de Wet Milieubeheer. Het voorgestelde artikel 8.49 biedt het kader voor een Algemene Maatregel van Bestuur inzake nazorg-maatregelen. Deze leden wensen wel een toelichting op de passage «in relatie tot bedrijfseconomische factoren» die in de memorie van toelichting wordt gekoppeld aan het ALARA-beginsel. Op welk «bedrijf» wordt hier gedoeld? Is het voorstelbaar dat vanwege «bedrijfseconomische factoren» bepaalde noodzakelijke technische maatregelen niet worden getroffen? En hoe wordt voorzien in de noodzaak om, uitgaande van het ALARA-beginsel, de voortschrijdende stand der techniek ook te laten neerslaan in de nazorg-voorschriften met betrekking tot een concrete inrichting, vragen de leden van de PvdA-fractie.

Provincies kunnen volgens het voorstel de daadwerkelijke uitvoering van de nazorg uitbesteden aan een rechtspersoon of instantie. De PvdA-fractieleiden willen weten of dergelijke rechtspersonen of instanties aan bepaalde, controleerbare kwaliteiten moeten voldoen. Kan de uitvoering na verloop van tijd bij een andere instantie terecht komen, en welke consequenties heeft een en ander voor de aansprakelijkheid van de verschillende instanties?

De leden van de CDA-fractie verzoeken nader te onderbouwen waarom de Wet Milieubeheer geen mogelijkheden zou bieden om voor een langdurige periode nazorg verplicht te stellen bij een gesloten inrichting.

Ook een gesloten inrichting kan toch als zodanig vergunningplichtig blijven? Via vergunningvoorwaarden kunnen dan tot in lengte van jaren nazorgverplichtingen worden opgelegd, vragen deze leden.

Daarnaast is op grond van de Wet Bodembescherming de eigenaar van de grond (stortplaats) toch aan te spreken indien zich verontreiniging voordoet die niet via de in het Burgerlijk wetboek geregelde risico-aansprakelijkheid te verhalen is?

Graag horen de leden van de CDA-fractie hoe de regering hier tegen aankijkt.

Zij vragen vervolgens waarom de begripsomschrijvingen zijn ondergebracht in art. 8.47 en niet zoals overigens in de Wet Milieubeheer in art. 1.1. De voorgestelde schrapping van nazorg als onderdeel van doelmatige verwijdering lijkt niet wijs. Immers doelmatige verwijdering wordt bij vergunningverlening als toetsingscriterium gehanteerd.

Het maakt dus uit of de nazorg dan inclusief is of niet.

Het is, zo menen zij, denkbaar om die reden het afvoeren van bepaalde afvalstoffen naar een stortplaats niet toe te staan. De leden van de CDA-fractie verzoeken nader in te gaan op dit argument ter handhaving van de huidige begripsomschrijving.

Hoewel de leden van de VVD-fractie met de regering van mening zijn dat het van belang is dat de nazorg in de periode na het storten goed

geregeld is, vragen zij zich af of dit niet voldoende verzekerd is nu sinds 1 februari 1995 het Burgerlijk Wetboek aangevuld is met een regeling van risico-aansprakelijkheid voor milieuschade als gevolg van bedrijfsmatige activiteiten. Daarbij is o.a. geregeld dat voor de exploitant van een stortplaats een risico-aansprakelijkheid geldt tot twintig jaar na sluiting van de stortplaats.

Volgens de considerans dient het voorliggende wetsontwerp vooral een regeling te treffen ter waarborging dat gesloten stortplaatsen geen of zo weinig mogelijk nadelige gevolgen voor het milieu hebben.

In de praktijk lijkt het echter vooral een regeling te betreffen ter financiering van de nazorg.

Deze leden vragen zich daarbij af of voldoende rekening wordt gehouden met de kosten en heffingen ten behoeve van de nazorg bij de nieuw ontwikkelde stortplaatsen die zijn geregeld door middel van specifieke nazorgbepalingen bij de vergunningverlening.

Bovendien vragen de leden van de VVD-fractie of deze regeling niet voldoende is nu de verhaalbaarheid van de schade op de exploitant zeker wordt gesteld door de opname van een nadere regeling in het Stortbesluit bodembescherming met betrekking tot de dekking van zijn aansprakelijkheid.

In hoeverre is hier sprake van doublures en strijdigheid van regelgeving?

Kan de regering aangeven bij welke stortplaatsen reeds de nazorg is geregeld door middel van de genoemde bepalingen in de vergunning en bij welke in gebruik zijnde stortplaatsen dit nu niet geregeld is? Is hierin een verschil te meten per provincie en zijn er de afgelopen vijf jaar nog stortplaatsen in gebruik genomen waarbij de nazorg niet is geregeld?

De leden van de VVD-fractie vragen zich, gezien het voorgaande af wat de essentiële toevoeging is van dit wetsontwerp ten opzichte van de reeds bestaande bepalingen?

Het onderhavige wetsvoorstel voorziet in een regeling voor de nazorg van bestaande en nieuwe stortplaatsen, aldus de leden van de D66-fractie. Stortplaatsen waar het storten van afvalstoffen echter vóór 1 maart 1995 is beëindigd vallen niet onder dit wetsvoorstel. Teneinde een regeling hiervoor te kunnen ontwerpen is eerst meer inzicht nodig in de aard en de omvang van bodemverontreiniging op die stortplaatsen. De financieringsgrondslag voor het instellen van het benodigde onderzoek ontbreekt echter nog. Uit doelmatigheidsoverwegingen is in het wetsvoorstel geregeld dat de kosten van inventarisatie en onderzoek uit het nazorgfonds worden bestreden. De leden van de fractie van D66 vragen zich af hoe een dergelijke financiering van de kosten van inventarisatie en onderzoek naar de bodemverontreiniging op stortplaatsen die vóór 1 maart 1995 zijn gesloten zich verhoudt tot het doel van het fonds, namelijk financiering van de nazorg van gesloten stortplaatsen. Kan de regering aangeven om welk bedrag het hier gaat en in hoeverre de onttrekking van gelden uit het fonds voor inventarisatie en onderzoek ten koste zal gaan van de financiering van de nazorg van bestaande, nieuwe en eventueel oude stortplaatsen?

De leden van de SGP-fractie zijn nog niet overtuigd van de noodzaak van de voorliggende regelgeving met betrekking tot nazorg van gesloten stortplaatsen. In de memorie van toelichting wordt gesteld dat de bestaande regelgeving niet toereikend is voor situaties, waarin sprake zal zijn van een langdurige periodenazorg. Een en ander wordt naar de mening van de aan het woord zijnde leden niet met zoveel argumenten aangetoond. Zo bepaalt artikel 8.16, onderdeel c, Wet Milieubeheer, dat vergunningsvoorschriften gedurende een bij de vergunningverlening bepaalde tijd van kracht kunnen blijven, ook nadat de vergunning haar gelding heeft verloren. Deze bepaling bevat geen beperking in de tijd,

waarvoor de bedoelde voorschriften hun werking kunnen hebben. Zij verzoeken de regering dan ook uitgebreid in te gaan op de mogelijkheden, die dit artikel biedt in relatie tot de onderhavige materie. Onduidelijk is overigens ook wat precies onder «langdurig» moet worden begrepen. Kan de regering daarvan een indicatie geven, vragen de leden van de SGP-fractie.

Tevens wijze deze leden op artikel 6:176 BW, waarin een risico-aansprakelijkheid is geformuleerd ten aanzien van de exploitant van een stortplaats voor de schade die ontstaat na de sluiting van de stortplaats. Ook aan de reikwijdte en werkingssfeer van dit artikel – mede in relatie met artikel 8.16, onderdeel c, Wet Milieubeheer – is naar de mening van de leden van de SGP-fractie onvoldoende aandacht besteed. Gaarne zien zij de mogelijkheden van de genoemde bepalingen in het licht van de onderhavige materie uiteengezet, waarbij tevens duidelijkheid dient te worden gegeven over de toegevoegde waarde van de voorgestelde bepalingen.

De leden van de SGP-fractie stellen vragen naar aanleiding van de mededeling van de regering in het Nader Rapport over de EG-richtlijn met betrekking tot het storten van afvalstoffen, die binnenkort zal worden vastgesteld. Wat is de verhouding van deze richtlijn met die van de Raad van de Europese Unie met betrekking tot het storten van afvalstoffen (7745/94 ENV 155), waarvan in de memorie van toelichting melding wordt gemaakt? Is bij de opstelling van het wetsvoorstel ook rekening gehouden met de strekking van de binnenkort vast te stellen richtlijn?

De leden van de SGP-fractie hebben begrepen, dat het bevoegd gezag met betrekking tot de nazorg hetzelfde te doen zijn als dat met betrekking tot de vergunningverlening. De continuïteit in de behandeling van een bepaalde inrichting in de exploitatie- en de nazorgfase is op die manier zo goed mogelijk gewaarborgd. In dit licht vragen zij wie het bevoegd gezag is met betrekking tot stortplaatsen, waarvoor de vergunningverlening nog geschiedde door het college van B&W. Zijn in dat geval ook provinciale staten het bevoegd gezag? Op welke wijze wordt de bedoelde continuïteit dan gewaarborgd?

De leden van de GPV-fractie begrijpen uit de toelichting, dat de provincies onder alle omstandigheden hun bestuurlijke en financiële eindverantwoordelijkheid behouden voor de nazorg voor stortplaatsen. Dat komt onder meer tot uitdrukking in de verplichting voor provincies toe te zien op de wijze waarop rechtspersonen, instanties en bedrijven (ingeval het een bedrijfsgebonden stortplaats betreft) de nazorg uitvoeren. Deze leden vragen op welke wijze provincies deze toezichtstaak kunnen uitvoeren en of de daarvoor vereiste deskundigheid aanwezig is.

3. Financiële aspecten

De PvdA-fractieleden stellen zich met het kabinet op het standpunt dat een omslagstelsel ter bestrijding van de nazorgkosten niet adequaat is. Dat zou immers leiden tot een situatie waarin de nazorg van later te sluiten stortplaatsen in gevaar komt. Een en ander noodzaakt om te kiezen voor een kapitaaldeckingsstelsel. De leden van de PvdA-fractie nemen kennis van het voorstel om aan de provincies de mogelijkheid te bieden voor niet-bedrijfsgebonden stortplaatsen een vereveningssysteem in te voeren. Daarmee kunnen de hogere kosten van een binnenkort te beëindigen stortplaats worden verevend met de lagere kosten van een nog lang niet te beëindigen stortplaats. In beginsel kunnen deze leden zich, vanuit een oogpunt van rechtvaardigheid, vinden in dit voorstel. Wel roept het de vraag op in hoeverre zo'n systeem, dat uitgaat van gelijke

tarieven voor afvalaanbieders binnen één provincie, kan leiden tot grote tariefverschillen tussen provincies.

Met instemming nemen de leden van de PvdA-fractie er kennis van dat het onderzoek naar de verontreiniging op stortplaatsen die vóór 1 maart 1995 zijn gesloten, reeds gestart is. Zij kunnen er begrip voor opbrengen dat uit doelmatigheidsoverwegingen wordt voorgesteld om de kosten van dit onderzoek te dekken uit de nazorg-heffing. Aangezien deze heffing wettelijk nog niet van kracht is, roept het wel de vraag op uit welke middelen het onderzoek tot nu toe is gefinancierd. Tot welke conclusies leidt overigens de beleidsontwikkeling ten aanzien van deze oude stortplaatsen, vragen deze leden.

Is overwogen de provincies te verplichten tot een landelijk nazorgfonds, waarin ook de middelen voor de nazorg van reeds gesloten niet-bedrijfsgebonden stortplaatsen kunnen worden ondergebracht, vragen de leden van de fractie van het CDA. Fondsvorming en verevening kunnen dan optimaal plaatsvinden. Waarom is eigenlijk afgezien van een dergelijke constructie? De noodzaak om de mogelijkheid te openen om te komen tot een Risicofonds kan daarmee dan vervallen. Onduidelijk is overigens of het Risicofonds als bedoeld in art.15.48 een landelijk fonds zal zijn waar alle provincies bij zijn aangesloten. In dat geval kan overwogen worden het aandeel in de heffing dat bestemd is voor dat fonds te stellen op een voor alle provincies vast deel van de heffing. De tekst van het Wetsvoorstel laat dat nu nog in het midden, stellen de leden van de CDA-fractie.

Waarom zijn bedrijfsgebonden gesloten stortplaatsen niet uitgezonderd in het Wetsvoorstel als zij blijven behoren tot een milieuvergunningplichtige inrichting. Dan kan immers de nazorg volwaardig via de milieuvergunning worden geregeld. Denkbaar is ook nog dergelijke stortplaatsen in de gebruiksfase van de heffing uit te zonderen, danwel de heffing, eventueel met inachtneming van een kleine bijdrage voor provinciale bemoeiing, gelijk te stellen aan de alsdan door de exploitant zelf uit te voeren nazorg. Zijn dergelijke varianten overwogen en waarom zijn ze afgevallен, vragen de leden van de CDA-fractie. Is het een provincie toegestaan in de provinciale verordening dergelijke varianten op te nemen?

Deze leden krijgen met de Nota naar aanleiding van het verslag graag inzicht in de voorstellen die het IPO kennelijk in voorbereiding heeft op het punt van uniformering van de implementatie door de provincies. Waarom is er vanaf gezien in het Wetsvoorstel zelf, of in een algemene maatregel van bestuur, tot uniformering van bepaling van de kosten van nazorg, de belastingverordening en het reglement voor het Fonds nazorg? Het voordeel van een landelijk uniforme aanpak is evident, aldus de leden van de CDA-fractie.

Onduidelijk is of ingeval van bedrijfsgebonden stortplaatsen de middelen die gestort worden beschikbaar blijven voor die stortplaatsen of dat deze mede gaan dienen ter dekking van kosten die gemaakt moeten worden om nazorg te plegen aan andere en aan niet-bedrijfsgebonden stortplaatsen. Anders gezegd blijft de relatie tussen het ooit via de heffing gestorte bedrag en de gesloten stortplaats intact? Zal de nazorg alsdan vanwege de provincie plaatsvinden of blijft de exploitant nog aanspreekbaar, ook na de in het Bw genoemde termijn? Kan enige indicatie worden gegeven in de bedragen die vanuit het bedrijfsleven zullen moeten worden gestort in het nazorgfonds? Om wat voor bedragen zal het bijvoorbeeld naar schatting gaan bij Budel Zink b.v. (jarosietopslag) en bij DSM Geleen (teer en chemicaliënopslag), vragen de leden van de fractie van het CDA.

Waarom worden de middelen die worden uitgegeven aan het inventariseren van oude gesloten stortplaatsen niet voorgefinancierd en te zijner

tijd ten laste gebracht van de financiële regeling voor nazorg die alsdan getroffen wordt voor deze categorie van stortplaatsen?

De doelmatigheid van het ten laste van het met dit Wetsvoorstel in te stellen Nazorgfonds ontgaat de leden van de CDA-fractie. Het is een onzuiver element in het geheel.

Bestaat al enig inzicht in het aantal oude gesloten stortplaatsen en de mate waarin nazorg ten laste van een te treffen financiële regeling nodig zal zijn?

Onduidelijk is de passage in de memorie van toelichting over het verplicht stellen van financiële zekerheid in de nazorgfase bij bedrijfsgebonden stortplaatsen. Moet die zekerheid gesteld worden op het moment van sluiting? Of al in de exploitatiefase voorafgaand aan de sluiting? Is een dergelijke garantie te geven naast de betaalde heffing of wordt die daar dan weer mee verrekend? En hoe verhoudt zich een dergelijke zekerheidsstelling tot het Bw en de daarin genoemde 20-jaarstermijn?

Kan aangegeven worden in hoeverre exploitanten van publieke stortplaatsen in hun bedrijfsvoering al reserveringen hebben gepleegd voor nazorg van de stortplaatsen en tot welke bedragen dat is? Deze bedragen vormen immers de eerste storting in het Nazorgfonds. Zal in de tariefstelling rekening worden gehouden met deze reserveringen, die zodanig kunnen zijn, dat de heffing zelfs geheel achterwege kan blijven, vragen de leden van de CDA-fractie.

Komt de behoefte aan een nadere regeling voort uit het willen voorkomen van nadelige schade of zoals deze leden hiervoor hebben gesuggereerd uit de wens tot regulering van kosten en heffingen ten behoeve van de nazorg, vragen de leden van de VVD-fractie.

Afhankelijk van het antwoord van de regering hierop dient het voorliggende wetsontwerp gezien te worden als een correctie van een lacune in het verleden, dan wel als beleidsinstrument voor de toekomstige ontwikkeling van nieuwe stortlocaties.

De opstelling van de hier aan het woord zijnde leden zal beoordeeld worden tegen de achtergrond van dit antwoord.

De provincies spelen bij dit wetsontwerp een centrale rol. Zij stellen immers bij belastingverordening een heffing in ten behoeve van de kosten van nazorg van de in de provincie gelegen stortplaatsen. Wat betekent dit voor de nazorgcontracten die reeds zijn afgesloten en wat indien daar een andere financiële regeling is overeengekomen, vragen de leden van de fractie van de VVD.

Een daarop gelijkende vraag van deze leden is hoe de voorgestelde wijziging van artikel V zich verdraagt tot het rechtszekerheidsbeginsel? Is deze terugwerkende publiekrechtelijke ingreep in het civiele contractenrecht wel in verhouding tot de toegevoegde waarde van deze ingreep die een inbreuk op dit beginsel inhoud?

De provincies hebben de mogelijkheid een vereveningsvoorstel te ontwikkelen per provincie of clustering van provincies. Dit is vooral van belang indien bepaalde stortplaatsen nog slechts een korte levensduur hebben en geen nazorgvoorzieningen zijn geregeld. Zou de regering per provincie kunnen beschrijven hoe de situatie is, welke de sluitingsdata van de stortplaatsen zijn en welke reserveringen reeds hebben plaatsgevonden.

Betekent dit niet dat gebruikers van stortplaatsen die reeds voorzieningen hebben getroffen nu dubbel moeten betalen, omdat andere (oudere) locaties geen voorzieningen hebben getroffen?

Vindt de regering dit billijk, vragen de leden van de VVD-fractie.

En hebben alle provincies vereveningsmogelijkheden?

Dit wetsvoorstel heeft betrekking op stortplaatsen waar het storten van afvalstoffen na 1 maart 1995 zal worden beëindigd. Op welke gronden is deze datum vastgesteld? Is het reëel dat gebruikers van de nieuwe stortplaatsen meebetalen aan de nazorg van stortplaatsen welke voor 90% zijn volgestort voor 1 maart 1995 en niet aan nazorg voor stortplaatsen welke voor 100% zijn volgestort voor die periode? Welke zijn daarbij de beleidsmatige overwegingen van de regering geweest?

Heeft dit nog tot voortijdige sluiting van niet geheel volgestorte stortplaatsen geleid en zo ja, welke?

Volgens de memorie van toelichting zouden de storttarieven met f 10,- per ton stijgen mede door de noodzakelijke inhaalslag ten behoeve van de reeds in gebruik zijnde stortlocaties die onvoldoende voor de nazorg hebben gereserveerd. Geldt dit bedrag voor Nederland gemiddeld of mag dit als een maximumbedrag per provincie worden gezien?

Op welke berekening is dit bedrag gebaseerd, zo willen de leden van VVD-fractie van de regering graag vernemen, gezien het feit dat de situatie per provincie een geheel verschillende kan zijn?

Hebben provincies dit bedrag beïnvloed door al dan niet locaties voortijdig te sluiten dan wel open te houden daar waar sluiting bedrijfs-economisch rendabeler zou zijn geweest?

In hoeverre beïnvloed het stortverbod van bedrijfsafval per 1-1-1996 de provincies de nazorg te financieren? Welke provincies komen hierdoor in financiële moeilijkheden?

In hoeverre zijn particuliere, gemeentelijke en provinciale eigenaren van stortlocaties gevrijwaard van schadeclaims, omdat ze onvoldoende voor de nazorg hadden gezorgd en nu gebruik kunnen maken van het provinciaal vereveningsfonds?

Is het mogelijk om deze eigenaars volledig aansprakelijk te stellen voor de nazorg en andere eigenaren van stortlocaties hier niet mee te belasten?

Is inzicht te geven in aard en hoeveelheid van bedrijfsgebonden stortplaatsen, vragen de leden van de VVD-fractie.

Kan de provincie haar verplichtingen weer verhalen op de (voormalig) eigenaar als de stortlocatie voor 1 maart 1995 van eigenaar is gewisseld?

Volgens de memorie van toelichting zullen de bedrijfsgebonden stortplaatsen niet meebetalen aan een provinciaal vereveningsfonds. Is dit wettelijk voldoende geregeld?

Zou het geen voorkeur verdienen om dit in art. 15.43 van de Wet Milieubeheer op te nemen door toevoeging van «en bedrijfsgebonden stortplaatsen», zo vragen de leden van de VVD-fractie zich af.

In de memorie van toelichting wordt ingegaan op de stortplaatsen die voor 1 maart 1995 zijn gesloten. Deze vallen nog buiten de onderhavige regeling van nazorg. Betekent dit dat de regering voornemens is deze wet binnen dit wettelijke kader te plaatsen?

Volgens het voorgesteld art. 15.47 van de Wet Milieubeheer kunnen de bestaande kosten van inventarisatie van plaatsen waar afvalstoffen zijn gestort en waar stortingen voor 1 maart 1995 zijn beëindigd worden gefinancierd uit het «nazorgfonds». Bij overig bodemonderzoek is de eigenaar verantwoordelijk. Waarom is in dit geval een uitzondering gemaakt en hoe verhoudt zich dit tot de Europese Richtlijn die bepaalt dat de vergunninghouder de financiële middelen beschikbaar moet stellen voor onderhoud, toezicht en controle?

Geldt dit overigens ook voor onderzoek bij bedrijfsgebonden stortplaatsen? Zo nee, dan vragen de leden van de VVD-fractie zich af of dit voldoende wettelijk geregeld is. Uit het voorgestelde in art. 15.47 lid 7 sub b kan haars inziens worden afgeleid dat eigenaars van bedrijfsgebonden stortplaatsen een beroep kunnen doen op dit nazorgfonds. Acht de regering dit wenselijk?

In alle provincies is een eenmalige inventarisatie naar bodemverontreiniging op stortplaatsen die vóór 1 maart 1995 zijn gesloten in gang gezet, waarvan de resultaten pas na vier jaar bekend zullen zijn. De minister schat de kosten hiervan op twaalf miljoen. De leden van de fractie van D66 vragen zich af op welke wijze deze kosten zullen worden gefinancierd; indien financiering ook uit het nazorgfonds zal plaatsvinden, zouden de leden van de fractie van D66 nader omschreven willen hebben op welke gronden financiering uit dit fonds mogelijk blijkt. Daarnaast hebben de leden van de fractie van D66 vragen over concrete maatregelen die zullen worden genomen tijdens de duur van de inventarisatie om de nazorg van betreffende stortplaatsen te garanderen, aangezien deze stortplaatsen onder meer niet aan de in het Stortbesluit bodembescherming voorgeschreven bodembeschermingsniveau behoeven te voldoen. Zal voor de betreffende stortplaatsen tevens een overgangsregeling ten aanzien van de nazorg worden ingesteld?

In het onderhavige wetsvoorstel is er voor gekozen de bestuurlijke en financiële eindverantwoordelijkheid voor de nazorg bij de provincie te leggen. Overwogen is dat het in verband met het langdurige karakter van de nazorg niet gewenst is de volledige verantwoordelijkheid voor de nazorg bij de exploitant te leggen. De leden van de fractie van D66 zouden een duidelijker inzicht willen krijgen in de financiële gevolgen voor met name provincies ten behoeve van de nazorg.

In de financiering van de nazorg van gesloten stortplaatsen wordt in het wetsvoorstel voorzien door een door de provincie aan de exploitant van een stortplaats op te leggen heffing. Het bedrag van de heffing wordt zodanig vastgesteld dat uit de opbrengst van de heffing en de daarover verkregen rentebaten en beleggingsopbrengsten de kosten kunnen worden bestreden, die naar verwachting gemoeid zullen zijn met de nazorg voor de betrokken stortplaats. Toch kan in afwijking van dit systeem voor niet-bedrijfsgebonden stortplaatsen, waaronder baggerspeciestortplaatsen, in de provincie een omslagstelsel worden gehanteerd (toekomstig artikel 15.45, derde lid, Wet Milieubeheer). De leden van de fractie van D66 vragen zich af of de minister zich kan vinden in het voorstel van de Unie van Waterschappen om in het toekomstige artikel 15.45, derde lid, Wet Milieubeheer een zodanige regeling te treffen voor baggerspeciestortplaatsen waar waterschappen (mede)vergunninghouder zijn, dat de door de waterschappen te betalen heffing op te storten baggerspecie niet wordt ingezet om nazorg op openbare stortplaatsen mede te bekostigen.

In de memorie van toelichting wordt gesteld dat een heffing van f 5 tot f 8 per ton in de meeste gevallen voldoende zal zijn om de kosten van nazorg te financieren. De leden van de fractie van D66 zouden een nadere onderbouwing van de genoemde bedragen willen, waarbij ook nog eens het voorstel van de Raad van State kan worden betrokken om de heffingsmaatstaf meer concreet belijnd in de wet op te nemen.

De verwachting is dat bij een afnemende te storten hoeveelheid afval de lastendruk voor de aanbieders van afval van f 72 miljoen in 1997 zal dalen naar f 27 miljoen in 2005. Dit betekent tevens dat er sprake zal zijn van een daling van de opbrengsten van de heffingen, die in het fonds kunnen worden gestort. De leden van de fractie van D66 vragen zich echter af of met de afnemende opbrengsten van heffingen die in het fonds kunnen worden gestort, zowel de financiering van de nazorg als de dekking van de kosten van risico-aansprakelijkheid nog volledig kan worden gegarandeerd in de periode na 2000.

In de memorie van toelichting staat gemeld dat indien de uitvoering van de nazorg en de wijze van financieren niet of onvoldoende binnen de beleidsdoelstellingen van de wet zijn gerealiseerd, vervolgens zal worden

bekeken of bijstelling van de regels wenselijk is. De leden van de fractie van D66 vragen zich af of een evaluatie van de wet zal plaatsvinden en zoja, binnen welke termijn de Tweede Kamer deze kan verwachten.

De leden van de SGP-fractie hebben begrepen dat de voorgestelde maatregelen niet van toepassing zijn op stortplaatsen die vóór 1 maart 1995 gesloten zijn. Zij nemen echter wel aan dat ook – en misschien wel juist – voor deze categorie stortplaatsen voorzieningen dienen te worden getroffen, ter beperking van de schadelijke gevolgen voor het milieu. Wat is de precieze reden om deze categorie stortplaatsen buiten beschouwing te laten in het voorliggende wetsvoorstel? Welke maatregelen staan de regering met betrekking tot deze categorie dan voor ogen? Om hoeveel en welke stortplaatsen gaat het concreet? Geeft het werken met meerdere regelingen die op hetzelfde resultaat gericht zijn geen extra complicaties in de uitvoerings sfeer? Zijn hieraan ook geen extra kosten verbonden? Hoe hoog worden de kosten van de sanering van deze stortplaatsen overigens ingeschat? Hoe moeten deze kosten worden opgebracht, zo vragen de deze leden.

De leden van de SGP-fractie stellen vast, dat ten gevolge van de gekozen systematiek onduidelijkheid kan bestaan over de hoogte van de storttarieven. Deze worden via de voorgestelde heffing beïnvloed door de hoogte van de kosten van de nazorg en zijn tevens afhankelijk van het aantal exploitanten van stortplaatsen. Hoe groot deze variatie is, kan slechts worden beoordeeld, indien inzicht bestaat in de geraamde kosten van de nazorg en het totale aantal exploitanten nu en in de toekomst. Gaarne zien de leden op dit punt meer duidelijkheid.

De leden van de SGP-fractie stellen vast dat met inwerkingtreding van het voorliggende wetsvoorstel reeds afgesloten nazorgcontracten vervallen van rechtswege. Met deze maatregel wordt een inbreuk gepleegd op bestaande contracten. De aan het woord zijnde leden vragen de regering of de voorgestelde maatregel zich wel verdraagt met het geldende Nederlandse contractenrecht. Waarom is op deze principiële vraag niet met zoveel woorden ingegaan in de memorie van toelichting?

De leden van de GPV-fractie stellen vast dat de berekening van het bedrag dat naar schatting gemoeid zal zijn met de bekostiging van de nazorg van een stortplaats met de nodige onzekerheden is omgeven. Deze leden vragen welke berekeningsfactoren reeds bekend zijn en in welke mate deze het kostenniveau van de nazorg beïnvloeden. Wordt een bepaalde tijdsperiode gehanteerd waarbinnen naar verwachting de nazorgwerkzaamheden kunnen worden beëindigd?

De leden van de GPV-fractie oordelen in beginsel positief over het voorgestelde vereveningsstelsel voor niet-bedrijfsgebonden stortplaatsen. Deze leden vragen hoe het aantal stortplaatsen dat binnen afzienbare tijd zal worden gesloten zich verhoudt tot het aantal stortplaatsen dat langer geopend zal blijven. Ook vragen deze leden de regering uiteen te zetten wat de consequenties kunnen zijn van de stortverboden voor de financiering van de nazorg van stortplaatsen. Voorts vragen deze leden of exploitanten die reeds, maar niet voldoende, middelen hebben gereserveerd voor de nazorg van hun stortplaats, verplicht worden het restant alsnog bij te dragen aan het nazorgfonds.

De leden van de GPV-fractie vragen welke andere afvalstoffen dan baggerspecie, in beginsel een hogere heffing zouden kunnen rechtvaardigen. Is bij provincies bekend op welke stortplaatsen afvalstoffen worden gestort die naar hun aard in de toekomst extra nazorgkosten kunnen opleveren, zo vragen deze leden.

De leden van de GPV-fractie vragen welke overwegingen voor de regering aanleiding zijn geweest de onderhavige wettelijke regeling ook voor bedrijfsgebonden stortplaatsen te doen laten gelden. Welke argumenten wegen naar het oordeel van de regering dermate zwaar, dat de verantwoordelijkheid voor de nazorg voor bedrijfsgebonden stortplaatsen van de onderneming moet worden overgeheveld naar de provincie? Kan door middel van vergunningvoorschriften niet worden verzekerd dat bedrijven de nazorgverplichting nakomen en daarvoor toereikende financiële middelen reserveren? Deze leden vragen of het niet in tegenspraak is met het principe «de vervuiler betaald», dat exploitanten van bedrijfsgebonden stortplaatsen middels de door hen betaalde heffingen bijdragen aan de nazorg voor niet-bedrijfsgebonden stortplaatsen. Voorts vragen deze leden om hoeveel bedrijfsgebonden stortplaatsen het gaat en wat de aard van het aldaar gestorte afval is.

De leden van de GPV-fractie vragen of het mogelijk is, dat de provincies besluiten één gezamenlijk fonds op te richten voor de nazorg voor stortplaatsen. Zouden hiertegen overwegende bezwaren kunnen bestaan?

Het kapitaal dat beschikbaar is voor de nazorg zou kunnen worden vergroot door bijvoorbeeld beleggingsopbrengsten. De genoemde leden zien de voordelen die aan een dergelijke kapitaalgroei zijn verbonden. Zij willen echter zeker stellen dat het kapitaal van het fonds niet gebruikt kan worden voor risicovolle beleggingen, waardoor het fondskapitaal in omvang belangrijk zou kunnen slinken. Zijn waarborgen voorzien die dergelijke situaties moeten voorkomen, zo vragen deze leden. Wie beheert de facto het fonds? Kan dat beheer worden overgedragen aan bijvoorbeeld een bancaire instelling?

Voorts vragen de leden van de GPV-fractie of alle kosten voor nazorg voor een stortplaats zonder meer uit het fonds worden vergoed. Vindt een toets plaats of andere nazorgwerkzaamheden tegen minder kosten hetzelfde milieurendement zouden kunnen opleveren?

De regering schrijft in de toelichting bij het wetsvoorstel, dat verhoging van de heffing, vanwege uitputting van het nazorgfonds ten gevolge van zeer hoge nazorgkosten, binnen redelijke grenzen moet blijven. Deze leden vragen wat onder «redelijke grenzen» moet worden verstaan en of die grenzen in percentages danwel vaste maximumbedragen kunnen worden beschreven.

4. Baggerspeciéstortplaatsen

In het wetsvoorstel wordt een uitzondering gemaakt voor baggerspeciéstortplaatsen die worden geëxploiteerd door het Rijk. De PvdA-fractieleiden beschouwen met name de onvergelykbaarheid van baggerspecie- en andere stortplaatsen, inclusief de daaraan verbonden risico's, als motief voor genoemde uitzonderingsbepaling. Maar in dat licht doet zich de vraag voor of een vergelijkbare uitzondering gemaakt moet worden voor baggerspeciéstortplaatsen waar anderen dan het rijk vergunninghouder zijn. Kan de regering toelichten waarom is gekozen voor een ontkennend antwoord op deze vraag?

Moet uit de terzijdestelling van grootschalige baggerspeciéstortplaatsen van RWS worden opgemaakt, dat die in een eventuele verevening ook niet meedoen, vragen de leden van de CDA-fractie. Geldt dat ook indien derden baggerspecie in een dergelijke stortplaats brengen en leidt dat dan niet tot tariefverschillen met speciedepots die door provincies, gemeenten en/of waterschappen worden beheerd? Waarom zijn niet alle door overheden beheerde baggerspeciéstortplaatsen uitgezonderd, vragen deze leden.

Zijn er baggerspeciéstortplaatsen welke door andere dan onze Minister van Verkeer en Waterstaat worden gedreven, vragen de leden van de VVD-fractie. Vallen deze dan wel of niet onder deze wet? Uit art. 15.43 zou de indruk bestaan dat deze wel onder de wet vallen, terwijl de memorie van toelichting deze categorie integraal uitsluit. Dienen de teksten van Wet en memorie van toelichting in deze niet eenduidig te zijn, zelfs indien op dit ogenblik alle baggerstortplaatsen onder beheer staan van de Minister van Verkeer en Waterstaat?

5. Verwijdering van voorwerpen die in de bodem worden achtergelaten

14. De leden van de CDA-fractie vragen of de verwijderingsplicht ook kan teruggrijpen op materialen die in de bodem zijn gebracht voor inwerkingtreding van het Wetsvoorstel en de daarop te baseren regels. Kan bijvoorbeeld aan eigenaren van ondergrondse tanks die nu al in de bodem zitten en niet behoren tot een vergunningplichtige inrichting alsnog de plicht tot verwijdering worden opgelegd ook als geen sanering op grond van de Wet Bodembescherming is voorzien?

6. Ten slotte

Tot slot willen de leden van de PvdA-fractie aandacht vragen voor de problematiek van de nazorg van stortplaatsen in het buitenland, met name in ontwikkelingslanden. Zo is bekend dat in Santos, de havenstad gelegen naast Sao Paulo in Brazilië, een omvangrijk gevaar dreigt voor de volksgezondheid in omliggende woongebieden als gevolg van een binnenkort te sluiten vuilstortplaats. Elke vorm van nazorg is onvoorzien. De Gemeente Rotterdam heeft in overweging om expertise ter beschikking te stellen aan Santos, om de nazorg professioneel te (helpen) realiseren. Wil de regering in overweging nemen, zo vragen de PvdA-leden, om van rijkswege deze vorm van samenwerking te ondersteunen, bijvoorbeeld door te putten uit de middelen voor internationaal milieubeleid? Acht de regering het voor mogelijk dat ook uit het in dit wetsvoorstel voorziene Nazorgfonds aan een dergelijke vorm van samenwerking wordt bijgedragen, vragen de leden van de PvdA-fractie?

7. Artikelen

Waarom is in art. 8.47.1.d afgeweken van de omschrijving die elders in de Wet Milieubeheer wordt gebruikt te weten «afvalstoffen die in de inrichting zijn ontstaan», vragen de leden van de CDA-fractie.

Waarom, zo zouden deze leden graag van de regering vernemen, zijn de in artikel 8.47 opgenomen begripsomschrijvingen niet opgenomen in artikel 1.1 van de Wet Milieubeheer? Voorts is het voor deze leden nog onduidelijk of met afvalstoffen «die afkomstig zijn van binnen de inrichting waartoe de stortplaats behoort» (art. 8.47 lid 1 sub d) iets anders wordt bedoeld dan met de zinsnede die elders in de Wet Milieubeheer wordt gebruikt: «die in de inrichting zijn ontstaan».

De leden van de VVD-fractie zetten nog vraagtekens bij de uitvoerbaarheid. In art. 8.49 lid 2 sub c is opgenomen dat de bodem onder de stortplaats regelmatig moet worden onderzocht. In welke frequentie moet dit onderzoek plaatsvinden wil dit in overeenstemming zijn met het in deze bepaling opgenomen criterium «regelmatig»? Welke kosten brengt dit met zich mee en zijn de conclusies uit dat onderzoek wel betrouwbaar? Deze betrouwbaarheid van het onderzoek wordt door de leden van de VVD-fractie in twijfel getrokken door de praktische onuitvoerbaarheid bij bestaande stortplaatsen waar gebruik gemaakt zal moeten worden van peilbuizen dwars door de stort heen en vermenging van stort met de te

onderzoeken grond onder de stortplaats zal plaatsvinden. De conclusies die uit dit onderzoek worden genomen kunnen onjuist zijn en leiden tot onnodig dure herstelwerkzaamheden, aldus de leden van de VVD-fractie.

Artikel 15.45 lid 3. De leden van de GPV-fractie vragen waarom in dit artikellid geen uitzonderingsbepaling is opgenomen met als strekking, dat het vereveningsstelsel niet kan worden toegepast terzake van heffingen die opgelegd zijn aan waterschappen die (mede)vergunninghouder zijn van baggerspeciéstortplaatsen.

Artikel 15.44 lid 2. In dit artikellid is geregeld dat de heffing mede kan dienen voor de afdracht van gelden aan het risicofonds. Provincies mogen ook kiezen voor een andere vorm van risicospreiding. Hieruit leiden de leden van de GPV-fractie af dat provincies niet verplicht zijn een deel van de heffing te bestemmen voor een risicofonds danwel een andere risicoregeling. Deze leden vragen of een verplichting voor provincies tot het treffen van een risicoregeling en de daarbij behorende financiering in het wetsvoorstel wel kan worden gemist. Immers, bij het ontbreken van een risicoregeling, kunnen grote schadegevallen op een stortplaats leiden tot uitputting van het nazorgfonds en komt de financiering van de nazorg voor niet-bedrijfsgebonden stortplaatsen in gevaar.

De voorzitter van de commissie,
Versnel-Schmitz

De griffier van de commissie,
Hillen