

Vergaderjaar 1995–1996

24 604

Wijziging van de Wet bodembescherming en de Wet milieubeheer (herstel van enige onvolkomenheden)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

Op 15 mei 1994 is de wet van 10 mei 1994 tot uitbreiding van de Wet bodembescherming (hierna te noemen: de wet) met een regeling inzake sanering van de bodem (Stb. 331 en 332) gedeeltelijk in werking getreden. Het merendeel van de overige bepalingen waarmee de wet is uitgebreid is op 1 januari 1995 in werking getreden. Geconstateerd is dat het noodzakelijk is in de wet nog een aantal onvolkomenheden weg te nemen en de onderlinge samenhang tussen een aantal bepalingen te vergroten. Voorts is van de gelegenheid gebruik gemaakt om in de Wet milieubeheer een aantal verwijzingen naar de Wet bodembescherming te actualiseren.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

ARTIKEL I

Onderdeel A

Ingevolge artikel 29, derde lid, wordt de termijn, bedoeld in het tweede lid, waarbinnen gedeputeerde staten beslissen of er sprake is van een geval van ernstige verontreiniging, geschorst indien de betrokkene de gegevens, bedoeld in artikel 28, tweede lid, die bij de melding van het voornemen om de bodem te saneren dan wel handelingen te verrichten ten gevolge waarvan de verontreiniging van de bodem wordt verminderd of verplaatst, niet of niet volledig heeft verstrekt. Schorsing van deze termijn is eveneens gewenst bij het niet of onvolledig indienen van de gegevens bedoeld in artikel 39, eerste lid, ten aanzien van de melding van een geval van ernstige verontreiniging. Om die reden is artikel 39, eerste lid, aan artikel 29, derde lid, toegevoegd.

Onderdeel B

Artikel 49, derde lid, bepaalt dat indien een onderzoek of een sanering wordt uitgevoerd door burgemeester en wethouders de bevoegdheden van gedeputeerde staten, bedoeld in artikel 49, eerste en tweede lid, toekomen aan burgemeester en wethouders.

Het is gewenst dat burgemeester en wethouders zorgdragen voor de kadastrale registratie van de door hen in dat kader genomen beschikkingen. Om die reden is aan artikel 49, derde lid, toegevoegd dat artikel 55 van overeenkomstige toepassing is op burgemeester en wethouders.

Onderdeel C

Omdat in de Wet milieubeheer tussentijdse opname van activiteiten ter bescherming van het milieu in het provinciale milieuprogramma niet meer expliciet wordt vermeld, kunnen de woorden «dan wel daarin tussentijds is opgenomen» in artikel 52, eerste lid, vervallen.

Voorts is analoog aan artikel 28, vijfde lid, de inspecteur nadrukkelijk als belanghebbende genoemd. Hiermee wordt verzekerd dat in de provinciale verordening ook wordt ingegaan op de wijze waarop de inspecteur bij de uitvoering van een nader onderzoek, saneringsonderzoek of sanering zal worden betrokken.

Onderdelen D, E en G

a. De doelmatigheid van de besteding

De uitbreiding van artikel 76, tweede lid, en artikel 77, derde lid, met de zinsnede «de doelmatigheid van de besteding» brengt in de wet expliciet tot uitdrukking dat de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer bevoegd is regels te stellen ten aanzien van de toetsing achteraf van de doelmatigheid van de besteding van de door hem verleende bijdragen. Het betreft een inhoudelijke toets van de besteding van deze bijdrage.

Hiermee wordt niet een nieuwe bevoegdheid geïntroduceerd. Reeds onder de werking van de Interimwet bodemsanering had deze minister de bevoegdheid om achteraf te toetsen of de beschikbaar gestelde bijdragen doelmatig waren besteed. De minister legt in feite een inspanningsverplichting op ten aanzien van de uitvoering van de overeengekomen beleidsdoelstellingen.

De beoordeling van de doelmatigheid kan niet los worden gezien van de effecten van de getroffen maatregelen. De resultaten van de beoordeling van de effecten zijn, gelet op de huidige stand van het beleid, nodig voor de verdere beleidsontwikkeling.

De doelmatigheidstoetsing zal worden voortgezet op de marginale wijze waarop deze tot nu toe is uitgevoerd, zonder dat nieuwe verdergaande elementen worden toegevoegd.

In concreto houdt deze toetsing het volgende in. Bij de aanpak van een geval van ernstige verontreiniging zijn in algemene zin drie fasen te onderscheiden, te weten een onderzoeksfase, een planvormingsfase en een uitvoeringsfase.

Bij de doelmatigheidstoetsing ligt het accent op de uitvoeringsfase. Dat houdt in, dat op grond van een door de budgethouder aangeboden evaluatierapport aanpak en resultaat van de uitvoering worden vergeleken met het voor de sanering opgestelde saneringsplan. Het eindresultaat van de sanering dient dus in technische, milieuhygiënische en financiële zin binnen de marges te blijven die in het saneringsplan zijn aangegeven. Indien dit niet het geval blijkt te zijn, is een onderbouwing van de geconstateerde afwijking(en) noodzakelijk.

Daarnaast bestond reeds de rechtmatigheidstoetsing die was gegrond op de in de Interimwet bodemsanering en de Leidraad bodembescherming opgenomen bestedingscriteria (projectgebonden kosten). In het kader van de rechtmatigheidstoetsing wordt nog geattendeerd op het nieuwe zesde lid van artikel 76.

De rechtmatigheidstoetsing houdt in dat wordt beoordeeld of de kostenposten voor de dekking waarvan de op grond van artikel 76, eerste

lid, verleende bijdrage is gebruikt, overeenkomen met de genoemde kostenposten in artikel 76, vijfde lid, en in de op artikel 76, zesde lid, gebaseerde ministeriële regeling.

b. De verlaagde gemeentelijke bijdrage in verband met de toepassing van de regeling verplichte woningaankoop.

Een gemeente is indien er sprake is van ernstige bodemverontreiniging op grond van artikel 57 van de wet verplicht tot aankoop van de grond, de daarop staande woning of een recht met betrekking tot de grond of de woning, indien is voldaan aan de in het eerste lid van dit artikel genoemde voorwaarden.

In artikel 82 is bepaald dat de kosten die verband houden met deze verplichting geheel ten laste van de betrokken gemeente komen. Indien echter een gemeente in financiële problemen verkeert of door toepassing van dit artikel in financiële problemen zou komen te verkeren (waarmee wordt bedoeld de situatie van artikel 12 van de Financiële-Verhoudingswet 1984), kan de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer in overeenstemming met de Ministers van Binnenlandse Zaken en van Financiën op verzoek een bijdrage verlenen in de kosten. Thans is in voorbereiding een Regeling financiële bepalingen bodemsanering, waarin zal worden bepaald dat de kosten ten behoeve waarvan deze bijdrage kan worden verleend een vast normbedrag van 22,5 procent van de overeenkomstig artikel 57 van de wet vastgestelde koopprijs bedragen. De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer zal deze bijdrage echter alleen vaststellen indien de som van de kosten van de verplichte woningaankoop (de hiervoor bedoelde 22,5 procent) en de kosten van nader onderzoek en van saneringsonderzoek en sanering van gevallen van ernstige verontreiniging, die reeds ingevolge artikel 79 ten laste van de gemeente komen, per geval meer bedraagt dan de verlaagde gemeentelijke bijdrage als bedoeld in artikel 79, vierde lid. Alleen dat deel van die kosten wordt vergoed dat boven die gemeentelijke bijdrage uitkomt. De gemeente moet dus eerst de voor haar vastgestelde verlaagde bijdrage verlenen (maximaal f4,- per inwoner). Omdat de wettekst aanleiding zou kunnen geven tot verschillende interpretaties, is in onderdeel G aan artikel 82 een nieuw derde lid toegevoegd, waarin het voorgaande is verwoord.

In het vierde lid (nieuw) van artikel 82 is bepaald dat deze bijdrage door gedeputeerde staten wordt verleend uit de aan de provincie overeenkomstig artikel 76 verleende bijdrage. Gedeputeerde staten kunnen deze bijdrage zodoende geheel ten laste van het door de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer ter beschikking gestelde budget brengen. Artikel 76, vierde lid, en vijfde lid, onder d, van de wet zou echter zo kunnen worden uitgelegd dat de provincie en gemeente conform de financieringssystematiek van de artikelen 76, vierde en vijfde lid, 77, 79, 80 en 81 moeten bijdragen en dat de provincie deze kosten niet volledig vergoedt uit haar budget. Teneinde mogelijke misverstanden in deze te voorkomen, zijn het derde en vijfde lid van artikel 76 gewijzigd.

Voorts is in artikel 82, vierde lid, opgenomen dat de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer de aan de betrokken provincie verleende bijdrage verhoogt met een bedrag gelijk aan de ingevolge het tweede lid vastgestelde bijdrage. Hiermee wordt de analogie met artikel 79, vijfde lid, gecombineerd.

In de praktijk blijkt er behoefte te bestaan aan een nadere uitwerking van het begrip kosten in die zin dat wordt aangegeven welke kosten-(categorieën) al dan niet uit de in artikel 76, eerste lid bedoelde bijdrage

mogen worden bekostigd. Door toevoeging aan artikel 76 van een nieuw zesde lid wordt de mogelijkheid geschapen dit bij ministeriële regeling te doen.

Verder is in artikel 77, tweede lid, de in onderdeel D opgenomen wijziging van artikel 76, derde lid, verwerkt.

De verwijzing naar artikel 76, vijfde lid, is geschrapt, omdat de verwijzing naar artikel 76, vierde lid, tevens een verwijzing naar het vijfde lid inhoudt.

Tenslotte werd in dit artikellid ten onrechte verwezen naar artikel 80 in plaats van artikel 81. Dit is hersteld.

Onderdeel F

Artikel 79, eerste lid, onderdeel a, zou zo worden kunnen worden uitgelegd dat de gemeenten, bedoeld onder 1°, geen kosten behoeven te dragen voor de gevallen die meer dan f 100.000,- bedragen. Het is uiteraard de bedoeling dat die gemeenten bijdragen in de kosten tot een bedrag van f 100.000,-, dan wel het bedrag dat wordt verkregen door het aantal inwoners te vermenigvuldigen met f 5,-. Onderdeel a is in die zin gewijzigd.

Voorts zou uit de woorden «en daarenboven» aan het slot van het eerste lid, onderdeel a, onder 2°, kunnen worden afgeleid dat de gemeenten naast de in het eerste lid, onderdeel a, bedoelde kosten, de in onderdeel b bedoelde kosten zouden moeten bijdragen. Gemeenten dragen echter hetzij de kosten, bedoeld in het eerste lid, onderdeel a, hetzij de kosten bedoeld in onderdeel b van dat lid. De zinsnede «en daarenboven» is daarom vervangen door: of.

Artikel 79, derde lid, regelt de financiële gevolgen van de in artikel 42 mogelijk gemaakte gelijktijdige aanpak van twee of meer gevallen van bodemverontreiniging. Voor de berekening van de kosten per geval, bedoeld in het eerste lid, worden de hiervoorbedoelde gevallen die gelijktijdig worden gesaneerd, als één geval beschouwd. Voor de gemeente geldt in dat geval slechts één drempel. Omdat in het derde lid met zoveel woorden werd verwezen naar het eerste lid, onder b, werd de suggestie gewekt dat de drempel, die wordt geregeld in het eerste lid, onder a, van de regeling voor gelijktijdige aanpak is uitgesloten. Dit is niet de bedoeling en wordt in onderdeel F buiten twijfel gesteld.

Onderdeel H

In artikel 88, eerste lid, onderdeel a, worden de gemeenten Amsterdam, 's-Gravenhage, Rotterdam en Utrecht voor de toepassing van artikel 38, vierde lid, gelijkgesteld met een provincie. Ingevolge het laatstgenoemde artikellid kunnen gedeputeerde staten of de genoemde gemeentebesturen, op verzoek van degene die de bodem saneert en indien het belang van de bescherming van de bodem zich daartegen niet verzet, bepalen dat een sanering in fasen wordt uitgevoerd. Hierbij geven zij onder meer aan voor de uitvoering van welke fasen vooraf een melding aan hen wordt gedaan, welke gegevens daarbij worden overgelegd, op welke wijze en op welke tijdstippen aan hen verslag wordt gedaan van de uitvoering van de tijdelijke beveiligingsmaatregelen en welke wijzigingen van het gebruik van de bodem aan hen dienen te worden gemeld. Artikel 38, vijfde lid, bepaalt dat gedeputeerde staten naar aanleiding van de hiervoorbedoelde meldingen dan wel het hiervoorbedoelde verslag aanwijzingen kunnen geven omtrent de verdere uitvoering van de sanering, die een wijziging inhouden van reeds goedgekeurde onderdelen van het saneringsplan.

Dit artikellid is echter niet opgenomen in artikel 88, eerste lid, onderdeel

a. Omdat het gewenst is dat de vier grote gemeenten de hiervoor bedoelde aanwijzingen kunnen geven, is artikel 38, vijfde lid, alsnog aan artikel 88, eerste lid, onderdeel a, toegevoegd.

Artikel 88 is bij de inwerkingtreding van de Kaderwet bestuur in verandering (Stb. 1994, 396) op 1 juli 1994 gewijzigd.

Abusievelijk is artikel 51 niet meer opgenomen in de opsomming in het eerste lid, onderdeel a. Dit wordt in de onderhavige wijziging gecorrigeerd.

In artikel 88, eerste lid, onderdeel b, van de wet worden de gemeenten Amsterdam, 's-Gravenhage, Rotterdam en Utrecht ook voor de toepassing van artikel 4.14, tweede lid, onderdeel a, onder 1°, van de Wet milieubeheer gelijkgesteld met een provincie. Dit leidt ertoe dat het milieuprogramma van deze gemeenten in elk geval een aanwijzing bevat van de gevallen waarin de bodem zodanig is of dreigt te worden verontreinigd, dat ernstig gevaar bestaat voor de volksgezondheid of het milieu, dan wel ten aanzien waarvan dient te worden onderzocht of zich zodanige omstandigheden voordoen, alsmede, met betrekking tot die gevallen, de in de eerstvolgende vier jaren te verrichten activiteiten en een aanduiding van het tijdstip waarop met de sanering, onderscheidenlijk het onderzoek dient te worden aangevangen.

Het is gewenst dat het milieuprogramma van deze gemeenten ook een overzicht bevat van de financiële gevolgen van de hiervoor bedoelde activiteiten, met inbegrip van de bijdragen die met het oog daarop aan het Rijk worden gevraagd, en, gelet op het feit dat ook artikel 76 van de wet in artikel 88, eerste lid, op deze gemeenten van overeenkomstige toepassing is verklaard, ook worden verleend. Daarom is in onderdeel H van het wetsvoorstel artikel 4.14, tweede lid, onderdeel b, van de Wet milieubeheer toegevoegd aan artikel 88, eerste lid.

Voorts is – hoewel dit strikt genomen niet noodzakelijk is omdat de gemeenten reeds op basis van artikel 4.20, eerste lid, van de Wet milieubeheer jaarlijks een milieuprogramma dienen op te stellen – ook het eerste lid van artikel 4.14 van de Wet milieubeheer in de opsomming opgenomen, teneinde de gelijkstelling met een provincie voor wat betreft bodemsanering volledig te maken.

Ten slotte is artikel 88, negende lid vervallen. Dit met het oog op de inwerkingtreding van de Provinciewet per 1 januari 1995, als gevolg waarvan het genoemde lid is uitgewerkt.

Onderdeel I

Met de wet van 10 juli 1995 tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en andere wetten in verband met de afschaffing van de verplichtingen om advies te vragen over algemene beleidsvoornemens van de rijksoverheid, waaronder regelgeving, en het stellen van een dwingende termijn aan advisering (afschaffing adviesverplichtingen) (Stb. 355) is beoogd de verplichte advisering door de Technische commissie bodembescherming in bepaalde gevallen af te schaffen. Abusievelijk is daarbij evenwel verwezen naar artikel 90, tweede lid, van de Wet bodembescherming, terwijl dat artikel 90, eerste lid, had moeten zijn. Deze omissie wordt in artikel I, onderdeel I, hersteld.

Onderdeel J

In het tweede lid van artikel 92 wordt ten onrechte artikel 37, tweede lid, genoemd als artikellid op basis waarvan een algemene maatregel van bestuur kan worden vastgesteld. In het laatstgenoemde artikellid komt namelijk geen algemene maatregel van bestuur voor.

Voorts zijn bij de verwerking in de kamerstukken van het door de Tweede Kamer aangenomen amendement 92 (Esselink/Van der Vaart) in het tweede en derde lid, het tweede en derde lid van artikel 38 verwisseld. Het laatste wordt in onderdeel J hersteld.

Onderdeel K

Omdat de Provinciewet en de Gemeentewet inmiddels zijn gewijzigd en de Keurenwet is vervangen door de Waterschapswet is artikel 96 aangepast.

ARTIKEL II

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om in de Wet milieubeheer de verwijzingen naar de Wet bodembescherming in overeenstemming te brengen met de artikelvernummering van de wet. Wellicht ten overvloede wordt opgemerkt dat reeds voor de vernummering lopende procedures tot vergoeding van kosten en schade op basis van de oude artikelnummering worden afgehandeld.

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