

Vergaderjaar 2005–2006

30 522

Voorstel van wet tot wijziging van de Wet bodembescherming met het oog op nieuwe regels voor de toepassing van bouwstoffen, grond en baggerspecie

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 13 september 2006

De vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer verslag uit te brengen van haar bevindingen. Het verslag behandelt alleen die onderdelen waarover door de genoemde fracties inbreng is geleverd.

Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig en afdoende zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave

1. Algemeen	1
2. Vaststellen van gelijkwaardigheid alternatieve maatregel of methode	2
3. Status van vervuilde grond en baggerspecie	3
4. Storten	3
5. Saneren	4
6. Landelijke en decentrale regels	4
7. Europeesrechtelijke aspecten en subdelegatie	5
8. Financiële gevolgen	6
9. Artikelsgewijs, artikel II Inwerkingtreding	6
10. Besluit Bodemkwaliteit	7

1. Algemeen

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. Het wetsvoorstel creëert een wettelijke grondslag voor het geven van regels bij of krachtens AMvB voor het toepassen van bouwstoffen, grond en baggerspecie op of in de bodem, in het licht van de beleidsbrief bodem. Gemeenten krijgen ruimte om de bodemkwaliteit actief te beheren, waardoor maatschappelijke activiteiten ook ruimte krijgen. Bovendien is volgens het nader rapport bij milieueisen nadrukkelijker de koppeling gemaakt met risico's voor mens, plant en dier, gegeven het gebruik van de bodem. Hierdoor ontstaat een werkbaar en effectiever instrumentarium voor het voorkomen van vervuilingen, het

¹ Hofstra (VVD), Buijs (CDA), voorzitter, Schreijer-Pierik (CDA), van Gent (GL), Snijder-Hazelhoff (VVD), Depla (PvdA), van Oerle-van der Horst (CDA), van den Brink (LPF), van Bochove (CDA), Duyvendak (GL), Huizinga-Heringa (CU), Koopmans (CDA), Gerkens (SP), Spies (CDA), van Lith (CDA), van der Ham (D66), van Velzen (SP), Fierens (PvdA), onder-voorzitter, Timmer (PvdA), De Krom (VVD), Verdaas (PvdA), Kruijssen (PvdA), Samsom (PvdA), Hermans (LPF), Veenendaal (VVD), Lenards (VVD), Krähe (PvdA) en Vacature (algemeen).

Plv. leden: Dezentjé Hamming (VVD), Mastwijk (CDA), Ormel (CDA), Halsema (GL), Örgü (VVD), Dubbelboer (PvdA), Hessels (CDA), Vacature (LPF), Knops (CDA), Vendrik (GL), van der Staaij (SGP), Vietsch (CDA), Vergeer (SP), Sterk (CDA), Haverkamp (CDA), Koşer Kaya (D66), Vacature (SP), Boelhouwer (PvdA), Verbeet (PvdA), Balemans (VVD), Waalkens (PvdA), van Heteren (PvdA), Roefs (PvdA), Varela (LPF), Oplaat (VVD), Van der Sande (VVD) en Crone (PvdA).

beperken van de gevolgen van vervuilingen en het saneren van ernstig vervuilde locaties.

Waar de Raad van State stelt dat het wetsvoorstel onvoldoende bijdraagt om de bestaande problemen betreffende bodemkwaliteit het hoofd te bieden, volgen de leden van de CDA-fractie de redenering en de aanpassingen zoals opgenomen in het wetsvoorstel. Deze leden ervaren juist het huidige wettelijke kader als onvoldoende toegesneden op de diversiteit, de complexiteit en de omvang van de bodemsaneringproblemen in relatie tot het gebruik van grond en baggerspecie.

De leden van de PvdA-fractie hebben met interesse kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden kunnen zich vinden in de voorgestelde vereenvoudiging van de regelgeving. Deze leden vinden het echter wel opvallend dat de bedrijfsmatige kant de doorslag geeft, temeer omdat de volksgezondheid en de kwaliteit van de leefomgeving een taak is die past bij de overheid.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. De leden van de VVD-fractie willen dat het wetsvoorstel, drie jaar na invoering, wordt geëvalueerd, op basis van onderstaande vragen van de leden van de VVD-fractie en de opgedane praktijkervaring. Deze leden willen opheldering over onderstaande punten van de VVD-fractie voordat zij hun definitieve oordeel kunnen vellen over dit wetsvoorstel. De reactie van de regering zien zij dan ook graag spoedig tegemoet.

De leden van de SP-fractie hebben met gemengde gevoelens kennis genomen van het wetsvoorstel. Het feit dat met veel ambitie het probleem van vervuilde grond en baggerspecie wordt aangepakt is hoopgevend. De leden van de SP-fractie zien goede mogelijkheden dat de voorgestelde structuur er toe kan leiden dat in 2015 de meest ernstige vervuilingen zijn opgeruimd en de gevaren voor milieu en volksgezondheid onder controle zijn. Wat de leden van de SP-fractie zorgen baart is het feit dat de sanering van de grond en baggerspecie voor een groot deel leunt op de markt. De praktijk leert dat de vervuiler nogal lastig over te halen is om er voor te betalen. Zeker als het gaat om vervuilingen van voor 1975, het juridisch ijkjaar voor verantwoordelijkheid op basis van kennis van vervuilers voor bodemvervuiling. Het wetsvoorstel voorziet niet in de verbetering van de mogelijkheden van het kostenverhaal op vervuilers. De leden van de SP-fractie horen graag van de regering hoeveel procedures – waarin als uitgangspunt wordt genomen de kosten op de vervuiler te verhalen – op jaarbasis gevoerd worden. Hoe vaak wordt de vervuiler veroordeeld tot het betalen van de saneringskosten en hoe vaak niet? Wat zijn deze knelpunten waarop kostenverhaal op de vervuiler misloopt? Zijn deze knelpunten bij door wetvoorstel te ondervangen? In de praktijk zien de leden van de SP-fractie dat noodzakelijke saneringen worden uitgesteld (bijvoorbeeld stort van Troost in polder Stededijk in Dordrecht) of dat de kosten uiteindelijk toch worden afgewenteld op het rijk en dus de belastingbetaler (bijvoorbeeld de asbestwegen in Goor).

2. Vaststellen van gelijkwaardigheid alternatieve maatregel of methode

De leden van de CDA-fractie vragen waarom het agentschap SenterNovem in het wetvoorstel genoemd wordt als uitvoerder van bevoegdheden om vast te stellen of de gelijkwaardigheid van de alternatieve maatregel of methode in voldoende mate is aangetoond. Flexibiliteit in regelgeving zonder flexibiliteit bij de keuze van uitvoering wil nog wel eens leiden tot nieuwe inflexibiliteit, aldus deze leden.

De leden van de VVD-fractie zijn tevreden met het invoeren van het gelijkwaardigheidsbeginsel. Hierdoor wordt het mogelijk om de laatste stand der techniek toe te passen bij het isoleren, beheren en controleren van licht-verontreinigde grond en bagger en zo de bescherming van de bodem te garanderen. De regering is voornemens de controle hierop te laten uitvoeren door een derde partij, te weten het agentschap SenterNovem, vanwege de onafhankelijkheid en de mogelijkheid om tegen een besluit in bezwaar en beroep te gaan. Kan de regering aangeven waarom voor deze centrale instelling is gekozen? Wordt via deze bepaling de beleidsvrijheid van decentrale overheden niet onnodig belemmerd? De leden van de VVD-fractie geven de voorkeur aan het aanwijzen van deze instelling per AMvB of per ministeriele regeling in verband met de flexibiliteit en efficiëntie van de uitvoering van de taken zoals omschreven in dit wetsvoorstel

3. Status van vervuilde grond en baggerspecie

De leden van de SP-fractie merken op dat vervuilde grond en baggerspecie onder het huidige wetsvoorstel als afval of bouwstof beoordeeld kunnen worden en deel blijven uitmaken van vraag en aanbod op een (inter)nationale markt. Daarmee wordt ook de controle en handhaving door de VROM-Inspectie niet eenvoudiger. De leden van de SP-fractie willen daarom in de eerste plaats graag aandacht vestigen op de status van vervuilde grond en baggerspecie. Vervuilde grond en baggerspecie mogen nooit als afval of bouwstof op de internationale markt terecht komen. De grond en baggerspecie moet in eigen land verwerkt worden, bij voorkeur in de eigen regio. Met een verbod op export van grond en baggerspecie wordt voorkomen dat vervuiling getransporteerd wordt naar landen waar normen voor milieu en volksgezondheid lager liggen dan in Nederland.

4. Storten

De leden van de PvdA-fractie constateren dat er sprake is van storten, wanneer de toepassings-eisen worden losgelaten bij grote partijen grond. De kwaliteit mag minder zijn, mits er maar een leeflaag is aangebracht. Deze leden willen weten of het waar is dat dit betekent dat alle grond, die aan de interventiewaarde voor industrie voldoet, bijna overal gestort mag gaan worden. Is er sprake van concurrentievervalsing als de gemeenten vrijer kunnen omgaan met grond, bedrijven moeten immers betalen en voldoen aan strengere saneringseisen? Ziet de regering nog mogelijkheden om te komen tot een stortverbod van zwaar verontreinigd slib om het hergebruik en innovatie te stimuleren? Welke andere mogelijkheden ziet de regering nog om innovatie te stimuleren? Door het vervallen van de vergunningplicht is de stort van slib kosteloos. Het milieueffect zou nihil zijn. De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of het mogelijk is om een stortverbod in te stellen voor hogere klassen. Zo ja, kan de regering dat per klasse toelichten?

De leden van de SP-fractie hebben bedenkingen bij de voorgestelde «vlek-op-vlek» mogelijkheid, namelijk het storten van grond op ernstiger vervuilde grond. Als de techniek beschikbaar is moet grond zoveel mogelijk gesaneerd worden. Er zijn uiteraard soorten vervuiling die niet of zeer moeizaam te saneren zijn. De leden van de SP-fractie onderkennen dat grond en baggerspecie met dergelijke vervuiling gestort moeten worden, onder de voorwaarde dat dit dan wel direct de definitieve eindstort moet zijn. Tijdelijke stort van vervuilde grond of baggerspecie op ernstiger vervuilde grond of baggerspecie kan volgens deze leden nooit een oplossing zijn. Deze leden vragen de regering aan te geven op welke wijze het gesleep met grond en baggerspecie wordt voorkomen en welke criteria

worden gehanteerd bij het bepalen welke soorten vervuiling als eindstort bij elkaar kunnen worden gestort.

5. Saneren

De leden van de SP-fractie vernemen graag van de regering aan welke ernstige bodemsaneringen prioriteit wordt gegeven bij het saneren en of de kosten daarvoor nu daadwerkelijk gedekt zijn. In december 2005 gaf de regering in haar antwoord aan de Eerste Kamer aan dat er vanuit de overheid circa € 300 miljoen dekking was voor een begrotingsgat van € 900 miljoen. Heeft de regering al dekking uit de markt voor de andere € 600 miljoen euro? Dat bij het dichten van het begrotingsgat ook een rol is weggelegd voor gemeenten en provincies is bedenkelijk. De regering vertrouwt erop dat gemeenteraden en provinciale staten de eerstelijns waarborg vormen voor zorgvuldige sanering. De dubbele pet die gemeente en provincie, als eigenaar van de grond, volgens deze leden in veel gevallen hebben, kan er aanleiding toe zijn dat bij beoordeling van de vervuiling en saneringstechniek de economische belangen prevaleren. De Algemene Rekenkamer heeft in maart 2005 een onderzoeksrapport gepubliceerd over voortgang en fraude in de bodemsaneringbranche. De leden van de SP-fractie constateren dat de aanbevelingen die de Algemene Rekenkamer in maart 2005 gaf, niet zijn verwerkt in het voorliggende wetsvoorstel en vernemen graag waarom niet. Zij maken zich ernstig zorgen over de uitwerking van het wetsvoorstel ten aanzien van onafhankelijk toezicht op het handelen van provincie en gemeenten en vragen de regering om toelichting over de wijze waarop hierin wordt voorzien.

6. Landelijke en decentrale regels

De leden van de PvdA-fractie kunnen zich vinden in decentralisatie. Dit sluit aan bij de zienswijze van deze leden dat er wordt gezocht naar oplossingen waar het kan. Maar decentralisatie is geen wondermiddel. De leden van de PvdA-fractie zien ook negatieve kenmerken. Zo zien deze leden een willekeur en inhoudelijke invulling van beleid dat wisselt per gemeente en provincie, een kans op verstrengeling van belangen en een versnippering van kennis die zo hard nodig is. Deze leden willen graag van de regering weten hoe de gesignaleerde knelpunten worden opgelost. Hoe denkt de regering bijvoorbeeld het gebrek aan kennis bij kleine gemeenten op te vangen?

De leden van de PvdA-fractie vragen zich voorts af of de mogelijkheid voor gemeenten om in bepaalde gebieden een hogere verontreiniging toe te staan in strijd is met het standstill-beginsel. Worden toekomstige generaties op deze manier niet opgezadeld met een milieuerfenis en is het leggen van licht verontreinigd grond op zwaar verontreinigde grond tevens hiermee in strijd?

Is de regering het daarnaast met de leden van de PvdA-fractie eens dat deze mogelijkheid leidt tot oneerlijke concurrentie tussen gemeenten? Zo nee, waarom niet?

Volgens de leden van de PvdA-fractie blijkt de handhaving van saneringen in eigen beheer door gemeenten slecht te zijn. Deze leden vragen de regering op welke wijze de uitvoering van het wetsvoorstel en de daarop gebaseerde uitvoeringsregels zullen worden gehandhaafd en de controle op de gemeenten zal worden vormgegeven.

De leden van de VVD-fractie merken op dat het wetsvoorstel het mogelijk maakt om centrale en decentrale eisen te stellen aan de toepassing van grond en bagger. Door het vaststellen van minimale landelijke eisen aan de milieukwaliteit van de grond en bagger indien er geen decentrale eisen worden gesteld, wordt de algemene bescherming van mens en ecosysteem tegen de risico's van bodemvervuiling gewaarborgd.

Deze leden staan positief tegenover de mogelijkheid om decentrale eisen te stellen aan de toepassing van grond en bagger. Dit maakt lokaal maatwerk mogelijk voor het hergebruik van deze materialen. Een mogelijk nadeel van het stellen van decentrale eisen is het ontstaan van een lappendeken van verschillende eisen aan grond en bagger. Dit zou meer bureaucratie en minder transparantie tot gevolg kunnen hebben. Dit zou vooral het hergebruik van gebiedsvreemde bagger en grond kunnen bemoeilijken. Voor deze leden moet het doel van dit wetsvoorstel zijn dat het hergebruik van secundaire bouwstoffen wordt bevorderd, tenzij dit onacceptabele gezondheidsrisico's voor mens of natuur oplevert. Kan de regering aangeven hoe dit wetsvoorstel wordt beoordeeld ten opzichte van de nota «Nuchter omgaan met risico's»? Kan de regering aangeven of dit inderdaad leidend is bij de grondslag én praktische uitvoering van het wetsvoorstel?

De leden van de VVD-fractie zien een aanvullend probleem in het feit dat bij de decentrale afweging van de normstelling, de maatschappelijke kosten van zeer scherpe decentrale eisen (en dus nauwelijks hergebruik van licht vervuilde grond en bagger) worden afgewenteld op geheel Nederland, maar de baten van deze strenge eisen zich alleen voordoen op lokaal niveau. Wellicht biedt het stellen van maximum milieueisen aan grond en bagger een minimum bescherming, waardoor het hergebruik van grond en bagger altijd mogelijk blijft. Kan de regering aangeven hoe zij deze problematiek beziet?

Een ander mogelijk punt van zorg voor de leden van de VVD-fractie is de werking van de markt voor grond en bagger. Door de invoering van decentrale eisen zouden lokaal afgeschermden markten kunnen ontstaan. Kan de regering aangeven hoe de markt op dit moment functioneert en wat haar oordeel is over de invloed van dit wetsvoorstel op de markt voor deze producten?

7. Europeesrechtelijke aspecten en subdelegatie

De leden van de CDA-fractie merken op dat op grond van het advies van de Raad van State de regering een passage heeft toegevoegd aan het wetsvoorstel waarin de Europeesrechtelijke aspecten die relevant zijn worden behandeld. Met name de koppeling aan de Bouwproductenrichtlijn, de Kaderrichtlijn water, de Habitatrichtlijn, de MER-richtlijn, de Richtlijn storten, de Vogelrichtlijn en de Kaderrichtlijn afvalstoffen.

Tegelijkertijd constateren de leden van de CDA-fractie met de Raad van State dat aan het wetsvoorstel subdelegatiebepalingen zijn toegevoegd in aanvulling op de bestaande delegatiebepalingen. De constatering van de regering dat het vigerende systeem onvoldoende flexibel is en daarom uitgebreid moet worden, wordt gedeeld. Doch de leden van de CDA-fractie vragen de regering om óf in de wettekst óf in de memorie van toelichting aan te geven wat de inhoudelijke grenzen zijn van de subdelegatiebepaling. Hierbij hechten deze leden zeer aan het voorkomen van nieuwe «nationale koppen» op Europees beleid. De ruimte voor subdelegatie moet dus beperkt worden tot maximaal de Europese norm- of doelstelling.

Voor een aantal bouwstoffen, voor grond en voor baggerspecie is een level playing field van belang.

Een algemene verwijzing naar de «Aanwijzing voor de regelgeving» met de kanttekening dat vast moet staan dat de kernbepaling van het wetsvoorstel en de AMvB niet in het gedrang komt, verschaft volgens de leden van de CDA-fractie de regering te ruime mogelijkheden. «Delegatie van regelgeving dient in de delegerende regeling zo concreet en nauwkeurig mogelijk te worden begrensd», aldus diezelfde Aanwijzing voor de regelgeving.

De leden van de VVD-fractie merken op dat in het wetsvoorstel wordt ingegaan op de toenemende invloed van Europese regelgeving voor de toepassing van bouwstoffen, grond en bagger. De Europese Unie streeft ernaar om een Europese markt voor bouwstoffen te realiseren. Tot het moment dat deze markt is gerealiseerd geldt echter de nationale regelgeving.

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering kan aangeven of zij verwacht dat voorliggende wetsvoorstel in lijn ligt met de te verwachten Europese beleidsontwikkelingen. Wanneer verwacht de regering dat deze markt tot stand komt? Kan de regering aangeven of het wetsvoorstel het hergebruik van secundaire grondstoffen uit de gehele Europese Unie vergemakkelijkt?

Tevens willen de leden van de VVD-fractie zekerstellen dat het wetsvoorstel niet verder gaat dan de verplichtingen die voortvloeien uit de huidige Europese regelgeving. Zoals al eerder aangegeven zijn deze leden tegen de invoering van de Kaderrichtlijn Bodem. Kan de regering toezeggen dat zij zich hiervoor structureel zal inspannen? Kan de regering aangeven welke relatie bestaat tussen dit wetsvoorstel en de Kaderrichtlijn Bodem? Ook vragen deze leden of de regering nader uiteen kan zetten welke onderwerpen mogen vallen onder subdelegatie. Aangezien belangrijke delen van de uitvoering van dit wetsvoorstel via AMvB's worden geregeld, is het van belang te weten hoe deze AMvB's worden ingevuld. De te verwachten kosten en baten zijn nu nog niet goed te beoordelen. Deze leden wachten ook nog op de reacties van betrokkenen op de publicatie van één van de AMvB's in het Staatsblad.

8. Financiële gevolgen

De leden van de CDA-fractie vragen waarom er geen paragraaf over naleefkosten is opgenomen in het wetsvoorstel. In overleggen met de verantwoordelijke bewindslieden, te weten de minister van Financiën en de staatssecretaris van Economische Zaken, is afgesproken dat naleefkosten in de memorie van toelichting van een wetsvoorstel dat na 1 juni 2006 naar de Kamer wordt gestuurd worden opgenomen. De naleefkosten kunnen excessief stijgen indien als gevolg van de delegatiebepalingen gekozen wordt voor strenge normstellingen. Vandaar dat de leden van de CDA-fractie daar een nadere invulling van de regering in wensen.

Voor de leden van de VVD-fractie is het van zeer groot belang dat de administratieve lasten door de invoering van dit wetsvoorstel afnemen. Deze leden zouden graag zien dat ACTAL voor het gehele wetsvoorstel een oordeel zou vellen over de administratieve lasten. Het is voor deze leden niet mogelijk om een goed oordeel te vormen over dit wetsvoorstel zonder inzicht hierin te hebben.

9. Artikelsgewijs, artikel II Inwerkingtreding

De herziening van het bouwstoffenbesluit is volgens de leden van de VVD-fractie één van de belangrijkste onderwerpen van de herijking van de VROM-regelgeving. Aangezien de normstelling in een ontwerpbesluit aan de Kamer moet worden voorgelegd, is het de vraag of het haalbaar is om dit systeem per 1 januari 2007 op zorgvuldige wijze in werking te laten treden. De leden van de VVD-fractie vragen zich af hoe de regering het realisme van dit streven beziet, ook in verband met de vervroegde verkiezingen van de Tweede Kamer.

10. Besluit Bodemkwaliteit

In het wetsvoorstel zien de leden van de PvdA-fractie aanleiding om het volgende op te merken over het Besluit Bodemkwaliteit:

In de artikelen 1.3 en 1.5 van het Besluit Bodemkwaliteit wordt gesproken over «gangbare maatstaven» en «onder de omstandigheden». De leden van de PvdA-fractie zouden graag een toelichting op en verduidelijking van deze termen zien.

Het mag toch niet zo zijn dat de rechter steeds moet beslissen over «gangbare maatstaven»? Daarnaast zijn de leden benieuwd naar de status van de kwaliteitscriteria. Deze leden zijn van mening dat ze geen afgewogen oordeel kunnen geven als de kwaliteitseisen niet bekend zijn.

De voorzitter van de commissie,
Buijs

De griffier van de commissie,
Van der Leeden