Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Zitting 1980–1981

16 529 Regelen inzake bescherming van de bodem (Wet bodembescherming)

C

NADER RAPPORT

Aan de Koningin

Leidschendam, 12 december 1980

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 28 juli 1980, nr. 21, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State, zijn advies betreffende het ontwerp van een wet inzake de bodembescherming rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 10 oktober 1980, nr. 801001/35, moge ik U hierbij aanbieden. Met betrekking tot de opmerkingen van de Raad moge het volgende dienen.

A. Algemeen

1. De Raad vangt zijn advies aan met te stellen dat zijns inziens, ondanks de nogal uitgebreide betogen in de aanhef van de memorie van toelichting, het karakter van de voorgestelde wetgeving voldoende duidelijkheid mist. Niet alleen behoort volgens de Raad duidelijk te worden gesteld of hier sprake is van een lex generalis ten opzichte van de andere in de toelichting bedoelde wetten die dan speciaal zouden zijn, maar ook dient misverstand te worden vermeden over de vraag of en zo ja in hoeverre bij wege van provinciale of gemeentelijke verordening autonome bepalingen op het onderhavige gebied kunnen worden gegeven. Dit laatste dient, naar de mening van het college, in de wet zelf en niet alleen in de toelichting tot uitdrukking te komen. Een en ander is zowel met het oog op de bevoegdheden van de lagere overheden van belang, als van de met het toezicht belaste ambtenaren, terwijl ten slotte het karakter van belang is voor de betekenis van de strafbepalingen.

Met betrekking tot de eerste opmerking van de Raad betreffende het karakter van de voorgestelde wetgeving, merk ik het volgende op. Niet alleen in de aanhef van de toelichting maar met name ook in Hoofdstuk II daarvan is uitgebreid op het karakter van de voorgestelde wet ingegaan. De mogelijkheid om, naast regels die uit anderen bestuur regels te stellen in het belang van de bescherming van de bodem, is in wezen niet anders dan wat tot nu toe ook door de meeste andere milieuwetten mogelijk is gemaakt ten aanzien van de door die wetten te beschermen belangen, nl. de bevoegdheid om, naast regels die uit anderen hoofde zijn of worden gesteld, regels te stellen ten aanzien van een bepaald aspect van het menselijk handelen voor zover dat handelen een negatieve invloed kan hebben op het door de desbetreffende wet te beschermen belang. Zo kunnen in het kader van de Kernenergiewet bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld met betrekking tot handelingen, toestellen of stoffen, waardoor gevaar voor radio-actieve besmetting kan ontstaan. Op grond van de Wet inzake de luchtverontreiniging kunnen regels worden gesteld met betrekking tot toestellen, brandstoffen of verontreinigende handelingen indien dat in het belang is van het voorkomen of beperken van luchtverontreiniging. De Wet geluidhinder kent eenzelfde mogelijkheid als het gaat om de bestrijding van geluidhinder. Noch met betrekking tot de regels op grond van deze wetten, noch ten aanzien van regels krachtens de Wet bodembescherming kan in het algemeen gesteld worden dat het daarbij gaat om een lex generalis ten opzichte van andere wetten, evenmin als trouwens het omgekeerde gesteld kan worden, nl. dat het om een lex specialis zou gaan.

De krachtens de milieuwetten te stellen regels dienen afgestemd te worden op de reeds bestaande wetgeving; zij staan, zoals gezegd, naast de regels krachtens andere wetten. In Hoofdstuk II van de toelichting is uitgebreid ingegaan op de samenloop die kan plaatshebben tussen de verschillende regels, waar de burger en de overheid mee te maken kunnen krijgen als het gaat om activiteiten met mogelijke schadelijke gevolgen voor de bodem.

Voor wat betreft de vraag in hoeverre de mogelijkheid blijft bestaan, naast de regels bij of krachtens de Wet bodembescherming, regels op provinciaal of gemeentelijk niveau te stellen bij wege van verordening, moge hier verwezen worden naar artikel 79 van de voorgestelde wet alsmede naar artikel

80 van de Provinciewet, waaruit blijkt dat die mogelijkheid blijft bestaan voor zover dergelijke verordeningen geen strijd opleveren met het bij of krachtens de Wet bodembescherming bepaalde.

2. De Raad constateert dat het wetsontwerp het karakter heeft van een raamwet, waarbij een vrijwel onbeperkte uitwerking wordt overgelaten aan regeling bij algemene maatregel van bestuur. De Raad meent, dat het feit dat naar mijn oordeel nog niet geheel vaststaat, hoe de uitwerking zal plaatsvinden, niet mag meebrengen dat hierover zelfs geen indicatie wordt gegeven. Hij dringt erop aan dat hierin alsnog wordt voorzien.

Bepaalde onderdelen van het wetsontwerp, ik denk hierbij met name aan Hoofdstuk III, getiteld «Algemene bepalingen ter bescherming van de bodem», hebben inderdaad het karakter van raamwetgeving. Enerzijds is de oorzaak daarvan het feit dat de kennis omtrent de gevolgen van allerlei bodembedreigende activiteiten geen gelijke tred heeft gehouden met de expansie van deze activiteiten, anderzijds heeft dit te maken met de omstandigheid dat de snelle en vaak moeilijk voorzienbare ontwikkelingen op het gebied van nadelige beïnvloeding en bescherming van de bodem hoge eisen stellen aan de flexibiliteit van het instrumentarium. In de leemte in kennis wordt onder andere voorzien door het thans op mijn departement in uitvoering zijnde onderzoeksprogramma bodembescherming. De resultaten van de in het kader van dit programma geëntameerde onderzoeksprojecten zullen de bouwstenen vormen van een of meer op grond van de Wet bodembescherming tot stand te brengen algemene maatregelen van bestuur. Het is evident dat bij deze algemene maatregelen van bestuur – dit is uitdrukkelijk in de wettekst bepaald – uitsluitend regels kunnen worden gesteld in het belang van de bescherming van de bodem. Wat onder dit belang verstaan dient te worden is omschreven in artikel 1 van het wetsontwerp. In de memorie van toelichting wordt overigens met name in paragraaf 3.1 van Hoofdstuk V een duidelijke indicatie gegeven van het soort regels en normen met betrekking tot verschillende bodembedreigende handelingen, waaraan naar het huidige inzicht gedacht wordt. In dit verband kan voorts gewezen worden op het indicatief meerjarenprogramma bodembescherming waarin het wetsontwerp voorziet. Door het jaarlijks publiceren van het programma van bodembeschermingsmaatregelen voor de eerstvolgende vijf jaren, zal telkens in een vroeg stadium inzicht worden gegeven in de concrete maatregelen welke in de komende periode getroffen gaan worden.

3. Ten aanzien van het op blz. 10 van de memorie van toelichting gestelde dat in geval van samenloop van regels krachtens de Wet bodembescherming met die van of krachtens andere wetten, in beginsel aan beide zal dienen te worden voldaan en dat, indien er verschillen bestaan tussen de dan geldende voorschriften, dit doorgaans zal kunnen worden opgelost door te voldoen aan de meest verstrekkende bepaling, merkt de Raad in de eerste plaats op, dat hij aanneemt dat met verstrekkende bedoeld zal zijn: het meest vergaand uit een oogpunt van bodembescherming. Bovendien dient naar de mening van de Raad de vraag gesteld te worden of dat altijd voor iedereen duidelijk is en wie dat uiteindelijk uitmaakt. De weinig duidelijke begrenzing van het criterium van de «meest verstrekkende bepaling» komt het college uit een oogpunt van rechtszekerheid dan ook onjuist voor. Naar de mening van de Raad ware hierover in de memorie van toelichting meer duidelijkheid te verschaffen.

De veronderstelling van de Raad dat met «meest verstrekkend» wordt bedoeld «meest vergaand uit een oogpunt van bodembescherming» kan ik slechts gedeeltelijk onderschrijven omdat die interpretatie slechts één kant van de zaak raakt. Het belang van de bescherming van de bodem hoeft immers lang niet altijd voorop te hebben gestaan bij het stellen van een norm op grond van een andere wet met betrekking tot een bodembedreigende activiteit. Ook normen die gesteld zijn vanuit een ander motief, zoals bijvoorbeeld de verkeersveiligheid of de arbeidsveiligheid, kunnen in hun uitwerking een zekere mate van bodembescherming bieden. De nadruk bij het gebruik van de term «meest verstrekkend» in de toelichting ligt op de verstrekkendheid voor degene die met de verschillende normen te maken krijgt, met andere woorden op de strengheid van die normen. Krijgt iemand te maken met voorschriften die elkaar overlappen (dus niet naast elkaar staan omdat zij andere elementen van de activiteit betreffen of met elkaar in strijd zijn; zie hiervoor Hoofdstuk II, paragraaf 2 van de memorie van toelichting) dan zal hij aan beide voorschriften voldoen als hij zich aan het strengste houdt. Dat zal zonder meer duidelijk zijn bij min of meer getalsmatige normen: de toegestane hoeveelheid van een in de bodem te brengen stof, de voorgeschreven dikte van de wand van een opslagtank, de toegestane diepte van een mechanische ingreep enz. Ook bij andersoortige normen zal de situatie veelal zijn dat men door zich aan de ene te houden tegelijkertijd aan de andere voldoet, bij voorbeeld indien op grond van de ene wet een verbod is gesteld, terwijl op grond van de andere wet slechts een verplichting bestaat bij het verrichten van de handeling bepaalde voorschriften in acht te nemen. Door de handeling niet uit te voeren voldoet men dan aan beide normen. De toelichting is op dit punt ingevolge de wens van de Raad verduidelijkt.

4. Uit het gestelde op blz. 14 van de memorie van toelichting, waar wordt gesteld dat handelingen die in het kader van het benutten van één bepaalde functionele eigenschap van de bodem worden uitgevoerd en die geen nadelige gevolgen voor andere functionele eigenschappen van de bodem meebrengen, buiten de activiteiten vallen die uit het oogpunt van bodembescherming onderwerp van zorg zijn, zou volgens de Raad de conclusie getrokken kunnen worden, dat indien door het benutten van één bepaalde functionele eigenschap een nadelige beïnvloeding van die eigenschap van de bodem optreedt, dat benutten toch niet als een activiteit in bovenbedoelde zin kan worden beschouwd. Indien deze conclusie juist is, lijkt naar het oordeel van de Raad deze stellingname duidelijk in strijd met de strekking van de in de Tweede Kamer aangenomen motie De Boois, welke is weergegeven op blz. 5 onderaan van de memorie van toelichting. Deze motie immers gaat ervan uit dat een algemene wet noodzakelijk is, die het mogelijk maakt alle bodembedreigende handelingen te toetsen. Naar 's Raads oordeel is hier een nadere verduidelijking nodig.

Het wetsontwerp bodembescherming biedt de mogelijkheid om in het belang van de bescherming van de bodem regels te stellen. Onder het belang van de bescherming van de bodem wordt blijkens artikel 1 verstaan het belang van het voorkomen, tegengaan of ongedaan maken van veranderingen van hoedanigheden van de bodem, die een vermindering of bedreiging betekenen van de functionele

eigenschappen die de bodem voor mens, plant en dier heeft; met andere woorden alle handelingen die bedoelde veranderingen tot gevolg kunnen hebben vallen onder de vigeur van de Wet bodembescherming. Deze handelingen kunnen als bodembedreigend of als de bodem nadelig beïnvloedend worden aangemerkt. Ik ben dan ook van mening dat van enige strijd met de door de Raad genoemde motie De Boois geen sprake is.

Naast bovenvermelde handelingen vinden er ook handelingen op of in de bodem plaats, die niet als bodembedreigend kunnen worden gekwalificeerd en waarop de Wet bodembescherming derhalve niet van toepassing is. In de memorie van toelichting worden als voorbeelden van deze handelingen genoemd, handelingen die in het kader van normale werkzaamheden op de bodem worden verricht, zoals het omspitten van de grond, alsmede handelingen die in het kader van het benutten van één bepaalde functionele eigenschap worden uitgevoerd en die geen onomkeerbare of onherstelbare gevolgen nu en in de toekomst voor andere functionele eigenschappen van de bodem met zich brengen. De nadere verduidelijking welke de Raad met betrekking tot de onderhavige passage in de memorie van toelichting nodig oordeelde, is daarin aangebracht.

5. Het is de Raad opgevallen dat over de uitgaven die ten laste van de gemeenten komen, in de memorie van toelichting slechts wordt opgemerkt dat eerst bij het opstellen van de uitvoeringsbesluiten de financiële regelingen in beschouwing zullen worden genomen, terwijl op de bladzijden 58 tot en met 60 van de memorie van toelichting wel in ruimte mate aandacht wordt besteed aan de uitgaven, die ten laste van de provincie komen. Naar de mening van de Raad zijn de gemeenten met name in het kader van het ongedaan maken van een nadelige beïnvloeding van de bodem bij de uitvoering van de wet nauw betrokken voor zover het gaat om sanering van de binnen hun grondgebied gelegen bodemvervuilingsgebieden. Mede met de bedoeling de gemeenten meer inzicht te verschaffen in het in de naaste toekomst ter zake te voeren beleid, ware naar 's Raads oordeel de memorie van toelichting aan te vullen met een passage waarin aan de financiële en andere gevolgen van dit wetsontwerp voor de gemeenten aandacht wordt besteed.

Overeenkomstig het oordeel van de Raad is in het Hoofdstuk Financiële bepalingen van de memorie van toelichting een passage opgenomen, waarin aandacht wordt besteed aan de financiële gevolgen van het wetsontwerp voor de gemeenten. Ik wil er echter op wijzen dat deze gevolgen slechts globaal kunnen worden geïndiceerd, aangezien eerst bij de totstandkoming van de algemene maatregelen van bestuur waarbij taken worden opgedragen aan de gemeenten, een inzicht kan worden verkregen van de aan de uitvoering van deze taken verbonden kosten. In de desbetreffende passage wordt tevens, naar aanleiding van de opmerking van de Raad ter zake, ingegaan op de betrokkenheid van de gemeenten bij de uitvoering van de wet voor zover het gaat om sanering van de binnen hun grondgebied gelegen gevallen van bodemverontreiniging.

6. Tegen de nieuwe heffingen op grond van het onderhavige wetsontwerp waarmede het bestaande arsenaal van milieuheffingen wederom wordt uitgebreid, kunnen naar 's Raads oordeel dezelfde bezwaren worden aangevoerd als tegen de bestaande. Met name geldt ook hier volgens de Raad het bezwaar dat de grondslag van de heffing niet exact wordt gedefinieerd («zoveel mogelijk»; artikel 49, vierde lid, aanhef). Voorts wordt de delegatiebevoegdheid in artikel 49 ten aanzien van de vaststelling van de essentiële elementen van de heffing door het college te ruim geacht in vergelijking tot wat bij de fiscale wetgeving gebruikelijk is. Daarbij merkt de Raad op dat de opname van artikel 71 een verbetering lijkt ten opzichte van de heffingsbepalingen in andere milieuhygiënische wetten. Dit laatste neemt, naar het college meent, evenwel niet weg, dat gelet op de welhaast als «wildgroei» te bestempelen toename van het aantal milieuheffingen, waarbij bovendien de uitvoering aan uiteenlopende overheidsinstanties is opgedragen, thans haast geboden is met een uniformering van de heffingsbepalingen in de onderscheidene milieuhygiënische wetten. De invoering van een hoofdstuk houdende financiële bepalingen in de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne, welke ik voor de eerste maal bij de mondelinge behandeling van de Nota milieuheffingen door de vaste Commissie voor Milieuhygiëne van de Tweede Kamer heb toegezegd en in de memorie van toelichting heb herhaald (op bladzijde 72), lijkt ook de Raad de daartoe aangewezen weg.

Wat betreft de opmerking van de Raad over de grondslag van de heffing kan gesteld worden dat deze in het onderhavige wetsontwerp overeenkomstig hetgeen in de Nota milieuheffingen (Tweede Kamer, zitting 1978–1979, 15 658, nrs. 1–2, blz. 28 en volgende) hieromtrent is vermeld, ruim is opgezet. De in artikel 49, vierde lid, van het onderhavige wetsontwerp gebezigde term «zoveel mogelijk», waarnaar de Raad in dit verband verwijst, is niet bedoeld om de Kroon te machtigen af te wijken van de in de wet genoemde grondslagen, maar om het mogelijk te maken dat bij de uitwerking van de heffingsgrondslag rekening wordt gehouden met de gevolgen van een bepaalde uitwerking voor de uitvoerbaarheid van de desbetreffende heffing, waarbij met name te denken valt aan de perceptiekosten. De gebezigde term biedt ook de gelegenheid om, in geval op grond van de wet meerdere grondslagen voor een heffing voorhanden zijn, toch bij een algemene maatregel van bestuur één grondslag te hanteren. De noodzaak hiertoe kan zich voordoen, indien uit nadere studie is gebleken dat de andere grondslagen niet kunnen dienen als basis voor de heffing. Zo dienen bij de bepaling van de hoogte van de heffing in het kader van het onderhavige wetsontwerp o.a. de hoeveelheid, de hoedanigheid alsmede de wijze waarop stoffen op of in de bodem worden gebracht, zoveel mogelijk als heffingsgrondslag te worden gehanteerd. De verwachting is echter dat bij de uitwerking niet al deze grondslagen voor een adequate toepassing in aanmerking komen. Aangezien de Raad in dit verband terecht spreekt over de grondslag van de heffing, is van de gelegenheid gebruik gemaakt artikel 49, vierde lid, in die zin te wijzigen.

Met betrekking tot het gestelde door de Raad over de delegatiebevoegdheid in artikel 49 van het wetsontwerp merk ik op dat deze ruimer is dan in de fiscale wetgeving gebruikelijk is, doch niet ruimer dan thans bij de bestaande milieuwetgeving het geval is. Mede naar aanleiding van de discussie met de Tweede Kamer over de Nota milieuheffingen heb ik bij de behandeling door de Tweede Kamer van het wetsontwerp tot wijziging van de Afvalstoffenwet en de Wet geluidhinder (Tweede Kamer, zitting 1979–1980, 15 937, nrs. 1 en volgende) toegezegd dat de milieuheffingen in sterkere mate dan tot nog toe het geval was bij wet zullen worden geregeld. Gedachtenvorming dienaangaande vindt thans ten depar-

temente plaats. Vooruitlopende hierop is in het onderhavige wetsontwerp artikel 71, derde en vierde lid, opgenomen. Hierdoor wordt de positie van het parlement bij de totstandkoming van heffingen versterkt. Genoemd artikel is, zoals in de artikelsgewijze toelichting vermeld, analoog aan de bij amendement in de Wet tot wijziging van de Afvalstoffenwet en Wet geluidhinder (Staatsblad 1980, nr. 549) in die wetten opgenomen artikelen 79a, respectievelijk 173a.

7. De in artikel 49 van het wetsontwerp aanwezige mogelijkheden voor verschillende heffingsmethoden en grondslagen alsmede de melding in de memorie van toelichting van een verscheidenheid van mogelijkheden op dit terrein, doen de Raad vermoeden dat bij zoveel verschillende heffingsmethoden en grondslagen, te gebruiken al naar gelang de omstandigheden van het geval, het gevaar dreigt dat een billijke verdeling van de lasten, welke ook blijkens de memorie van toelichting uitgangspunt behoort te zijn, onvoldoende gewaarborgd is. De beoordeling van de billijkheid van de lastenverdeling lijkt de Raad, indien verschillende heffingsgrondslagen worden gehanteerd, een moeilijke zaak.

Het wetsontwerp geeft inderdaad met het oog op het instellen van heffingen met betrekking tot de heffingssubjecten, de heffingsgrondslagen en de wijzen van heffen en invordering verschillende mogelijkheden. Bij het opzetten van heffingen spelen aspecten van rechtvaardigheid en van doelmatigheid een rol. Ten einde zoveel mogelijk rekening te kunnen houden met het rechtvaardigheidsaspect is het gewenst bedoelde mogelijkheden op wetsniveau niet te beperken, hoewel dit uit een oogpunt van eenvoud aantrekkelijk zou zijn. Een veelheid van factoren kan immers leiden tot (een risico van) verontreiniging van de bodem. De door de overheid voor de uitvoering van de wet te maken kosten kunnen op dezelfde veelheid van factoren worden teruggevoerd. Het ligt in het voornemen om met inachtneming van de in de Nota milieuheffingen neergelegde uitgangspunten de in de nota omschreven «directe kosten» toe te rekenen aan degenen die die kosten hebben veroorzaakt. Beperking van de mogelijkheden tot toerekening, zou tot een situatie kunnen leiden waarbij een bepaalde categorie van personen onevenredig zwaar door de heffing wordt getroffen, terwijl bij een andere categorie het omgekeerde het geval is. De procedure van totstandkoming van een heffingsregeling (artikel 71) is naar mijn oordeel van voldoende waarborgen voorzien ten einde een billijke lastenverdeling te bewerkstelligen.

B. Wetsontwerp en memorie van toelichting

1. *Artikel 1*

Naar de mening van de Raad zou in de memorie van toelichting verduidelijkt moeten worden waarom onder «Onze Ministers» naast de Minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne alleen de Minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk is begrepen. De Raad acht het overigens niet duidelijk of en in hoeverre de Minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk bij de voorbereiding van het wetsontwerp is betrokken. Het contraseign van deze minister lijkt de Raad vooralsnog wenselijk. Eveneens zou de Raad aangegeven willen zien waarom geen melding wordt gemaakt van de Minister van Verkeer en Waterstaat, aangezien immers het ontwerp tevens een regeling behelst van beschermingsgebieden ten behoeve van de winning van grondwater, hetwelk als een wezenlijk onderdeel van het onderhavige wetsontwerp valt aan te merken. Nu het kwantitatieve grondwaterbeheer – waarvoor de Minister van Verkeer en Waterstaat ook volgens de ontwerp-Grondwaterwet verantwoordijk blijft – nauw verbonden is met het kwalitatieve grondwaterbeheer, lijkt het naar 's Raads mening voorshands juist deze minister bij deze wet te betrekken en zo aangewezen in het ontwerp, c.q. de toelichting een plaats te geven.

De bescherming van de milieucomponent bodem, waarvoor in het onderhavige wetsontwerp een regeling wordt voorgesteld, moet van bijzondere betekenis worden geacht voor het beleid gericht op natuur- en landschapsbehoud, waarvoor de Minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk primair verantwoordelijk is. De Wet bodembescherming zal voor de realisering van dit beleid dat evenals het milieuhygiënische beleid met betrekking tot de bodem primair beschermend van aard is, een belangrijk instrument zijn. Vanwege deze bijzondere betekenis zijn delen van het wetsontwerp in nauw overleg tussen het departement van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk en mijn departement opgesteld en is op plaatsen die van belang moeten worden geacht voor het beleid op het gebied van natuur- en landschapsbehoud, de betrokkenheid van de hiervoor verantwoordelijke minister tot uitdrukking gebracht. Overeenkomstig de mening van de Raad is de bijzondere betrokkenheid van de Minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk bij de onderhavige materie in de memorie van toelichting verduidelijkt.

In tegenstelling tot de Raad ben ik van mening dat bovenvermelde bijzondere betrokkenheid de wenselijkheid van het contraseign van de Minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk niet met zich brengt. Naast de algemene wenselijkheid het aantal medeondertekenaars zoveel mogelijk te beperken, moet nl. bedacht worden dat bij bepaalde onderdelen van het wetsontwerp van de boven aangeduide bijzondere betekenis in veel mindere mate sprake is.

Met betrekking tot de opmerking van de Raad betreffende de Minister van Verkeer en Waterstaat merk ik het volgende op. Het valt niet te ontkennen, in de memorie van toelichting is dit met zoveel woorden ook gesteld, dat er een nauwe relatie bestaat tussen het kwalitatieve en het kwantitatieve grondwaterbeheer. Om die reden is voor wat betreft de opzet van de in het wetsontwerp neergelegde regeling van beschermingsgebieden ten behoeve van het grondwater aansluiting gezocht bij de regeling voor het beleidsplan inzake het kwantitatieve grondwaterbeheer van de ontwerp-Grondwaterwet, met de uitvoering waarvan de Minister van Verkeer en Waterstaat pimair belast zal zijn. Anders dan de Raad ben ik echter van mening dat bovenbedoelde relatie niet zo bijzonder is dat dit er toe moet leiden juist de Minister van Verkeer en Waterstaat in sterkere mate dan voor de overige belanghebbende ministers geldt bij de wet te betrekken en in het ontwerp c.q. de toelichting een plaats te geven. Ik wil er nl. op wijzen dat het kwalitatieve grondwaterbeheer, gelijk trouwens de gehele problematiek van de bescherming van de bodem, relaties heeft met tal van andere beleidsterreinen waarvoor niet primair de Minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne verantwoordelijk is. Met het oog daarop is in artikel 70, eerste lid, bepaald dat ten aanzien van de verschillende bepalingen op grond waarvan algemene maatregelen van bestuur kunnen worden uitgevaardigd, vooraf, in een afzonderlijke algemene maatregel van

bestuur, aangegeven dient te worden met betrekking tot welke onderwerpen met welke ministers overeenstemming moet zijn bereikt en met welke ministers overleg moet worden gevoerd. Wat betreft de totstandkoming van de bedoelde afzonderlijke algemene maatregel van bestuur is bepaald, dat de voordracht moet geschieden in overeenstemming met de in artikel 70, eerste lid, genoemde ministers. Ik meen dat op deze wijze voldoende is gewaarborgd dat de Minister van Verkeer en Waterstaat, evenals andere bewindslieden nauw bij de uitvoering van de Wet bodembescherming betrokken zal zijn.

2. *Artikel 3*

Bij de Raad is de vraag gerezen of het in de Technische commissie bodembescherming benoemen van deskundigen afkomstig van Rijksdiensten of Rijksinstituten, zoals het Rijksinstituut voor Drinkwatervoorziening en de Rijks Geologische Dienst, niet tot een onwenselijke verstrengeling van functies aanleiding kan geven. In het bijzonder verwijst de Raad hierbij naar de strekking van Aanwijzing 6.1 van de Algemene Aanwijzingen voor de Rijksdienst inzake adviesorganen en de toelichting daarop. Nu vanwege het feit dat eerder bedoelde ambtenaren op persoonlijke titel in de commissie zitting zullen nemen, mag worden aangenomen dat met de Technische Commissie de instelling van een niet-ambtelijk adviesorgaan wordt beoogd, verdient het naar 's Raads oordeel aanbeveling dat deze ambtenaren tot niet-stemgerechtigde leden worden benoemd. In dit opzicht zou de memorie van toelichting aanvulling behoeven.

Zoals in de memorie van toelichting is gesteld, zal de Technische commissie vanwege het technische en natuurwetenschappelijke karakter van de te verstrekken adviezen, dienen te bestaan uit technisch-wetenschappelijke deskundigen op het gebied van een aantal met name genoemde disciplines. In de memorie van toelichting is daarom de mogelijkheid opengelaten dat ook deskundigen afkomstig van Rijksdiensten of -instituten op persoonlijke titel in de commissie zitting zullen hebben. Inderdaad wordt derhalve met de Technische commissie de instelling van een niet-ambtelijk adviesorgaan beoogd. Om de door de Raad genoemde redenen is de memorie van toelichting dan ook aangevuld in die zin dat deskundigen afkomstig van Rijksdiensten en Rijksinstituten in de commissie geen stemrecht hebben.

3. *Artikel 5*

Het lijkt de Raad wenselijk dat ter zake wordt bepaald dat de commissie, onder goedkeuring van Onze Ministers, nadere regelen betreffende haar werkwijze stelt.

Deze door de Raad wenselijk geachte wijziging is door mij overgenomen. De wettekst is op dit punt aangepast.

4. *Artikelen 8 tot en met 13*

Naar de mening van de Raad kan er twijfel rijzen over de vraag in hoeverre het onderhavige wetsontwerp tevens sub-delegatie van regelgevende bevoegdheid beoogt te realiseren. Zo lijkt volgens de Raad, artikel 14, tweede lid, onder b, niet in overeenstemming met de artikelen 8–13, waar in tegenstelling tot laatstgenoemde artikelen gesproken wordt van «bij of krachtens die maatregel». Uit de redactie van artikel 14 kan, aldus de Raad, worden afgeleid dat met het woord «die maatregel» wordt bedoeld de bij de artikelen 8–13 vast te stellen algemene maatregel van bestuur. In het ontwerp en in de memorie van toelichting ware naar de mening van de Raad ten deze duidelijkheid te betrachten. Bovendien is het college van mening dat het daarbij aanbeveling verdient in de memorie van toelichting in algemene termen toe te lichten – zo sub-delegatie van regelgevende bevoegdheid in voorkomende gevallen wenselijk wordt geoordeeld – welke criteria daaraan ten grondslag zullen worden gelegd.

Doordat in de tekst van de artikelen 8–13 gebruik is gemaakt van het zelfstandig naamwoord «regels» is in principe sub-delegatie van regelgevende bevoegdheid mogelijk. Dit is geheel in overeenstemming met hetgeen de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet in haar Eindrapport over deze problematiek heeft opgemerkt. In de artikelen 14 en 15, die, zoals in de toelichting is opgemerkt, in navolging van andere milieuwetten een niet-limitatieve opsomming bevatten van de mogelijke uitwerking van de regels, worden die verboden en verplichtingen opgesomd waarvan thans voorzien kan worden dat het instellen ervan in enig geval geboden zou kunnen zijn. Dit brengt met zich dat ten aanzien van deze in de artikelen 14 en 15 expliciet genoemde regels – ondanks het niet-limitatieve karakter van de opsomming – sub-delegatie slechts mogelijk is bij het gebruik van de terminologie «bij of krachtens». Dat is het geval bij artikel 14, tweede lid, onder b, betreffende de mogelijkheid typekeuringen voor te schrijven. Het ligt voor de hand dat de daartoe op te stellen specifieke technische voorschriften door een daartoe deskundige instantie worden opgesteld. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt de mogelijkheid van sub-delegatie ook ten aanzien van de individuele keuringen (artikel 14, tweede lid, onder a) alsnog op te nemen nu zich daar in wezen dezelfde situatie zal kunnen voordoen. Het is overigens van belang in dit kader te wijzen op de mogelijkheid dat in een algemene maatregel van bestuur de bevoegdheid aan een bepaald overheidsorgaan wordt gegeven nadere eisen te stellen (artikel 15, derde lid). Zoals in de artikelsgewijze toelichting is aangegeven kan het daarbij echter slechts gaan om een detaillering van het in de algemene maatregel van bestuur aan te geven kader. Overeenkomstig de aanbeveling van de Raad is in de artikelsgewijze toelichting wat dieper op de mogelijkheid van sub-delegatie ingegaan.

Voorts merkt de Raad op, dat het de aandacht trekt dat in de artikelen 8–13, maar ook elders in het wetsontwerp en de memorie van toelichting, geen consistent gebruik wordt gemaakt van de woorden «stoffen» en «voorwerpen». Zo is in de artikelen 8–13 steeds sprake van «stoffen». In artikel 14, eerste lid, onder a, wordt evenwel gerept van «stoffen of voorwerpen». In het tweede lid van hetzelfde artikel worden de woorden «voorwerp» en «stoffen» gebezigd. In het ontwerp ware naar de mening van de Raad te dezen een consistente regeling te treffen en in elk geval ware bij het aanhouden van een verschillend woordgebruik in de memorie van toelichting aan deze kwestie een nadere uitleg te geven.

Bij het merendeel van de in de artikelen 8–13 omschreven handelingen gaat het om handelingen die een bedreiging van de bodem kunnen opleveren, omdat daarbij gebruik wordt gemaakt van bepaalde stoffen die verontreiniging en in een enkel geval ook indirect aantasting van de bodem kunnen veroorzaken. In slechts enkele gevallen ligt de nadruk op de bescherming van de bodem tegen handelingen, ingrepen, waarbij geen gebruik wordt gemaakt van stoffen (zie artikel 10, voor zover het betreft ingrepen, en artikel 13). Zowel bij het gebruik van stoffen als bij het verrichten van handelingen zonder dat het om stoffen gaat, zal echter vaak gebruik worden gemaakt van voorwerpen (bijvoorbeeld olietanks, pijpleidingen, boor-

stangen enz.) ten aanzien waarvan het soms noodzakelijk is eisen te stellen. Met name het opleggen van een keuringsverplichting is daarbij van belang. Dat is dan ook de reden dat de «voorwerpen» op een enkele plaats in de artikelen 14 en 15 – die immers de voornaamste mogelijkheden aangeven voor invulling van de algemene maatregelen van bestuur op grond van de artikelen 8–13 – afzonderlijk benoemd zijn. De artikelsgewijze toelichting is op dit punt nog enigszins aangevuld.

5. *Artikel 19*

De Raad constateert, dat artikel 19, tweede lid, een zeer vergaande verplichting behelst voor een ieder die bij een in het eerste lid bedoelde werkzaamheid is betrokken. Anders dan artikel 20, eerste lid, hetwelk handelt over door gedeputeerde staten te nemen maatregelen in geval van ernstige verontreiniging of aantasting van de bodem, heeft het eerstgenoemde artikellid nl. een objectieve redactie en is daarop ingevolge artikel 75, eerste lid, sub c, een strafrechtelijke sanctie gesteld. Uit de memorie van toelichting kan naar 's Raads mening worden afgeleid, dat de betrokkene geacht wordt zodra mogelijk maatregelen te nemen ten einde aan de in het tweede lid neergelegde verplichting te voldoen om de oorzaak van de verontreiniging of aantasting weg te nemen en de gevolgen daarvan te beperken. Voor zover het college zulks kan nagaan, staat aan de betrokkene niet ter beoordeling of er zich een situatie voordoet van ernstige verontreiniging waardoor het opportuun lijkt het nemen van maatregelen over te laten aan gedeputeerde staten ingevolge artikel 20. Zodra hij bij een werkzaamheid als bedoeld in de artikelen 8–13 kennis neemt van een geval van verontreiniging of aantasting van de bodem, zal hij – ongeacht de omvang van de verontreiniging of aantasting – verplicht zijn tot het nemen van de in het tweede lid bedoelde maatregelen. De financiële en organisatorische consequenties die deze maatregelen voor de betrokkene kan meebrengen, vinden, zo stelt de Raad, noch in de memorie van toelichting noch in het wetsontwerp een nadere regeling of uiteenzetting. Hieraan ware, volgens de Raad, in ieder geval aandacht te besteden in de memorie van toelichting.

Voorts zal, zo meent de Raad, in de voorgestelde redactie het niet een ieder duidelijk zijn welke maatregelen getroffen kunnen worden ten einde aan de in het tweede lid neergelegde verplichting te voldoen; worden derhalve geen maatregelen getroffen zoals in het tweede lid bedoeld, maar wel andere maatregelen – zoals het voor het publiek afsluiten van een bepaald perceel en het waarschuwen van de gemeente of gedeputeerde staten – dan blijft de betrokkene niettemin strafrechtelijk aansprakelijk. Een ander probleem acht de Raad aan de orde indien de in het tweede lid bedoelde betrokkene de materiële dader terstond zou kunnen achterhalen. Te denken ware hier aan het geval van een lekkende olietank op een naburig erf. In een dergelijk geval blijft, naar het voorkomt, de plicht tot het nemen van maatregelen onverkort berusten bij de betrokkene en niet bij de materiële dader, hetgeen de Raad niet juist lijkt. Ten slotte, zo merkt de Raad op, zou de plicht voor een ieder tot het nemen van maatregelen ook kunnen leiden tot ondeskundig genomen maatregelen die ten aanzien van de verontreiniging of aantasting geen enkel, een verkeerd, of juist een voor de bodembescherming of aantasting versterkend effect sorteren. Zo zou de algemene en stringent geformuleerde verplichting van het tweede lid juist tot een averechts effect kunnen leiden, nog afgezien van denkbare problemen omtrent aansprakelijkheid en draagplicht die daarmee kunnen samenhangen. In dit verband merkt het college op dat de memorie van toelichting tendeert naar een meer adequate taakstelling voor de betrokkene. Anders dan het tweede lid van het onderhavige artikel voorschrijft, behoeft volgens bedoelde toelichting niet de oorzaak imperatief en primair te worden weggenomen; hier gaat het slechts om het zo beperkt mogelijk houden van de schade en het zo mogelijk ongedaan maken ervan. Het college is van mening dat in verband met het vorenstaande het tweede lid van artikel 19 dient te worden gewijzigd.

De weergegeven beschouwingen van de Raad met betrekking tot artikel 19, tweede lid, zijn voor mij aanleiding geweest niet alleen dit artikellid maar de gehele bepaling op een aantal punten bij te stellen, alsmede de toelichting op de desbetreffende punten aan te passen. Terecht stelt de Raad dat het tweede lid van artikel 19 een zodanig objectieve redactie heeft dat ook degene die slechts zijdelings met de activiteit waar de verontreiniging of aantasting een gevolg van is, te maken heeft, met financiële en organisatorische consequenties van de door hem te nemen maatregelen te maken kan krijgen, omdat aan de betrokkene niet ter beoordeling staat of het gaat om verontreiniging of aantasting in de zin van artikel 19, tweede lid, of om ernstige verontreiniging of aantasting als bedoeld in paragraaf 2 van Hoofdstuk IV der wet. Een meer subjectieve redactie waarbij het oordeel van de betrokkene de doorslag zou geven òf de verontreiniging of aantasting gemeld dient te worden bij de burgemeester en òf er maatregelen genomen dienen te worden dan wel afgewacht kan worden tot het provinciaal bestuur wat onderneemt, lijkt mij echter eveneens ongewenst. Daarom is de bepaling door mij niet aangepast door een subjectievere redactie te kiezen, maar door enerzijds een onderscheid aan te brengen ten aanzien van de personen, bij wie gemeld moet worden en ten aanzien van de kring van personen die moeten melden, anderzijds de kring van personen die maatregelen moeten nemen nauwer te omgrenzen. In de nieuwe opzet dient een ieder die betrokken is bij een activiteit waar verontreiniging of aantasting van de bodem het gevolg van kan zijn – dus ook slechts zijdelings betrokkenen – degene die die activiteit verricht, op de hoogte te stellen van de verontreiniging of aantasting welke een gevolg is van een ongewoon voorval. In veel gevallen zal dat niet meer nodig zijn, of omdat anderen de verontreiniging of aantasting al gemeld hebben, of omdat degene die de activiteit verricht er zelf bij was toen het voorval zich voordeed. In de bepaling is in het midden gelaten of het voorval dat tot de verontreiniging of aantasting heeft geleid het gevolg is van een handeling in strijd met het krachtens de wet bepaalde, van een handeling waar geen regels krachtens de wet op van toepassing zijn of van een handeling, waarbij de ter zake gestelde regels worden nageleefd. Door gebruik te maken van de formulering «degene die de werkzaamheid verricht» wordt niet uitgesloten dat het in bepaalde gevallen om een rechtspersoon zal kunnen gaan. Dat is geheel afhankelijk van de concrete situatie. Nadat degene die de activiteit verricht aldus – hetzij door eigen waarneming, hetzij doordat andere betrokkenen hem daarvan in kennis hebben gesteld – op de hoogte is van de verontreiniging of de aantasting, dient hij daarvan terstond melding te maken bij de burgemeester van de gemeente waar het feit zich voordoet. Deze dient dan op zijn beurt na te gaan of de situatie zo ernstig is dat de commissaris van de Koningin gewaarschuwd dient te worden. Op deze wijze

bepaalt derhalve de burgemeester en in tweede instantie de commissaris van de Koningin of er sprake is van een zodanige ernstige verontreiniging of aantasting van de bodem, dat het provinciaal bestuur ingevolge paragraaf 2 maatregelen moet nemen.

In het waarschijnlijk weinig voorkomende geval dat de (natuurlijke of rechts-) persoon die de activiteit verricht door een meer zijdelings bij de activiteit betrokkene niet gevonden kan worden, zal deze laatste zelf de burgemeester in kennis moeten stellen van de verontreiniging of aantasting. De kring van personen die in ieder geval – dus niet afhankelijk van het feit of het om een lichte of om een ernstige verontreiniging of aantasting gaat – maatregelen moeten nemen om de verontreiniging of aantasting zoveel mogelijk een halt toe te roepen en ongedaan te maken, is teruggebracht tot diegenen die de activiteit verrichten. Daarbij is de aansprakelijkheid voor de kosten van de genomen maatregel in het midden gelaten. Dit is vanzelfsprekend een zaak van degenen die verantwoordelijk zijn voor het ontstaan van de verontreiniging of aantasting. Welke maatregelen in een concreet geval door degene die de activiteit verricht, genomen zullen moeten worden en hoever deze daarbij moet gaan, is op voorhand niet te zeggen of in de tekst van de bepaling aan te geven. Indien men met een verontreiniging of aantasting als hier bedoeld te maken krijgt, zal men moeten doen wat redelijkerwijs binnen zijn vermogen ligt om de verontreiniging, de aantasting en de gevolgen daarvan te beperken en zoveel mogelijk ongedaan te maken. Gaat het om een ernstige situatie, bij voorbeeld het springen van een pijpleiding waar onder hoge druk olie doorgepompt wordt, dan zal hij, naast de maatregelen die hij zelf onmiddellijk kan treffen, ingevolge artikel 20 en volgende, mogen rekenen op bijstand van provinciale zijde. Het betreffende artikellid is ook op het punt van de te treffen maatregelen enigszins aangepast door aan te sluiten bij de terminologie in paragraaf 2 van Hoofdstuk IV van het wetsontwerp.

6. *Artikelen 20 en 21*

De Raad constateert dat de termen die in de artikelen 20 en 21 onder meer de mate van de belasting van het milieu aanduiden als objectief zijn aan te merken. Een soortgelijke terminologie wordt ook in andere milieuhygiënische wetgeving gebezigd. De Raad verwijst hierbij naar het onderscheid tussen belangrijke en aanzienlijke luchtverontreiniging in artikel 19, eerste en tweede lid van de Wet inzake de luchtverontreiniging (Stb. 1970, 580). Vervolgens merkt de Raad op dat ter zake van onder meer eerderbedoelde terminologie het rapport inzake het onderzoek Harmonisatie milieuwetgeving, dat is uitgebracht door het Instituut voor Bestuurswetenschappen, een herbezinning over het gebruik daarvan wenselijk acht, nu de verhouding tussen de gehanteerde terminologie veelal niet duidelijk is. Ook bij de onderhavige regeling rijst bij de Raad onder meer de vraag – bij gebreke van een toelichting hierop – hoe het verschil kan worden bepaald tussen de formulering in de artikelen 20 en in 21. Hieraan ware – naar de mening van de Raad – in de memorie van toelichting aandacht te schenken.

De in artikel 19, eerste en tweede lid van de Wet inzake de luchtverontreiniging neergelegde criteria zijn doorslaggevend voor het antwoord op de vraag of bepaalde inrichtingscategorieën al dan niet onder het regiem van die wet gebracht kunnen worden met als gevolg het vergunningplichtig worden van die inrichtingen. De door de Raad aangehaalde criteria neergelegd in de artikelen 20 en 21 van het wetsontwerp zijn daarentegen van belang voor de vraag of er plaats is voor een (tijdelijke) overgang van de normaliter bij gedeputeerde staten liggende bevoegdheden naar de commissaris van de Koningin. Voor de burger, voor wie de op grond van de genoemde bepalingen te nemen maatregelen aanzienlijke gevolgen kunnen hebben, maakt deze overgang echter niet veel verschil.

Ten einde de verhouding tussen artikel 20 en 21 duidelijker te doen uitkomen is artikel 21 op een andere wijze geformuleerd waardoor het feit dat het om een «waarneming» gaat van de bevoegdheden van gedeputeerde staten door de commissaris van de Koningin meer is benadrukt. Tevens is in de bepalingen uitdrukkelijk vermeld dat aan de commissaris van de Koningin ter beoordeling staat of de situatie zo ernstig is dat het bijeenkomen van gedeputeerde staten niet afgewacht kan worden en hij zelf onverwijld de noodzakelijke maatregelen moet nemen. Aan de bevoegdheid tot «waarneming» komt een einde zodra hetzij de verontreiniging of aantasting zover is terug gedrongen dat geen gevaar meer bestaat voor volksgezondheid of milieu en geen schade aan goederen meer te vrezen is, hetzij gedeputeerde staten zelf de hun toegekende bevoegdheden daadwerkelijk kunnen gaan gebruiken. De toelichting is in verband met de opmerkingen van de Raad en de gewijzigde wettekst aangepast.

7. *Artikel 33*

Met betrekking tot het eerste lid van artikel 33 vraagt de Raad zich af of deze bepaling zich wel verdraagt met het subjectief geformuleerde artikel 44, waar het oordeel van gedeputeerde staten aan de orde is. Voorts merkt de Raad op, dat het in het tweede lid van dit artikel voorkomende begrip «zonder ingrijpende maatregelen» in de memorie van toelichting weinig scherp is afgebakend. Zo kan het verplaatsen of beëindigen van één of enkele bodembedreigende activiteiten een zeer ingrijpende maatregel blijken te zijn in sociaal-economisch opzicht. Met het oog op het voorgaande, verdient het naar 's Raads oordeel overweging artikel 33 eveneens subjectief te redigeren.

De eerste opmerking van de Raad met betrekking tot het onderhavige artikel berust naar mijn mening op een misverstand. Het in artikel 33, eerste lid, bedoelde onderzoek betreft een inventariserend onderzoek naar de aanwezigheid van in een bepaalde provincie gelegen gebieden, waarin de chemische, fysische en biologische eigenschappen van de bodem niet of slechts in geringe mate nadelig worden beïnvloed door menselijke activiteiten. Het onderzoeksobject is derhalve begrensd. Het onderzoek als bedoeld in artikel 43 en volgende, is echter van een geheel ander karakter. Het gaat daarbij om onderzoek dat in het belang van de bescherming van de bodem in een concreet geval dient te worden verricht. Aangezien aard en omvang van de hierbij toe te passen onderzoeksmethoden per geval verschillend kunnen zijn, is artikel 44 subjectief geformuleerd. Met betrekking tot de opmerking van de Raad over het begrip «zonder ingrijpende maatregelen» moge het volgende dienen.

Zoals in de memorie van toelichting is vermeld, is de regeling voor de bodembeschermingsgebieden in het onderhavige wetsontwerp analoog aan die van de stiltegebieden in het kader van de Wet geluidhinder. Het begrip «zonder ingrijpende maatregelen» komt derhalve ook voor in artikel 117, tweede lid, van de Wet geluidhinder. In de eerste plaats wil ik erop wijzen dat mij geen berichten hebben bereikt dat in het kader van het interimbeleid, dat gevoerd wordt vooruitlopend op

de inwerkingtreding van het Hoofdstuk Stiltegebieden van de Wet geluidhinder, het begrip «zonder ingrijpende maatregelen» tot problemen aanleiding heeft gegeven. Het feit dat dit begrip subjectief van aard is, zal hier niet vreemd aan zijn.

Bovendien merk ik op dat het onderzoek als bedoeld in artikel 33 slechts de eerste fase betreft van de totstandkoming van bodembeschermingsgebieden. Op grond van het onderzoek nl. stellen gedeputeerde staten voor de naar hun oordeel in aanmerking komende bodembeschermingsgebieden een intentieprogramma op, dat ter vaststelling wordt voorgelegd aan provinciale staten. Het programma zal onder andere de beleidsvoornemens en maatregelen moeten bevatten met betrekking tot de potentiële bodembeschermingsgebieden, derhalve zal ook worden aangegeven wat naar het oordeel van gedeputeerde staten onder het begrip «zonder ingrijpende maatregelen» wordt begrepen. Met het vastgestelde intentieprogramma wordt vervolgens door provinciale staten rekening gehouden bij de vaststelling of herziening van een streekplan.

Ik meen dat de in het wetsontwerp neergelegde en hierboven geschetste procedure met betrekking tot de totstandkoming van een bodembeschermingsgebied voldoende waarborgen bevat voor een zeer zorgvuldige afweging van de te treffen maatregelen als bedoeld in artikel 33, tweede lid. Ik geef er dan ook de voorkeur aan, mede uit een oogpunt van eenheid van wetgeving, het artikel in zijn huidige vorm te handhaven.

8. *Artikel 36*

In relatie tot het eerste lid van artikel 36, acht de Raad het niet duidelijk, waarom op bladzijde 48 van de memorie van toelichting wordt uiteengezet dat de lijst van uitzonderingen, als bedoeld in het tweede lid van dit artikel, onder meer zal bestaan uit «min of meer definitieve» niet-bodembeschermingsgebieden. Het college is van mening dat de voorgestane constructie indruist tegen het eigenlijke karakter van het bodembeschermingsgebied, zoals die onder andere op bladzijde 44 van de memorie van toelichting wordt toegelicht. Een nadere toelichting ter zake lijkt de Raad wenselijk.

Zoals bekend, is het aan artikel 36 van het onderhavige wetsontwerp nagenoeg analoge artikel 123 van de Wet geluidhinder ten gevolge van een amendement in laatstgenoemde wet opgenomen. Aanvankelijk bestond dit amendement alleen uit het huidige eerste lid van genoemd artikel. Bij de mondelinge behandeling van het wetsontwerp in de Tweede Kamer is mijnerzijds naar aanleiding van dit amendement onder andere opgemerkt dat niet elk natuurgebied een stiltegebied is en omgekeerd en dat deze op zich zelf aantrekkelijke gedachte zich gewoon niet in een dergelijke absolute zin laat vertalen. Het amendement is vervolgens gewijzigd in die zin, dat hieraan een tweede lid is toegevoegd (het huidige artikel 123). Ik meen te mogen stellen dat hetgeen ik naar aanleiding van bovenvermeld amendement heb opgemerkt mutatis mutandis ook geldt voor bodembeschermingsgebieden. Ook hier geldt dat niet elk natuurgebied een bodembeschermingsgebied is en omgekeerd. In die gevallen waar hiervan sprake is, moet voorkomen worden dat gelet op de juridische consequenties die de aanwijzing van dergelijke gebieden met zich brengt, besloten zou worden een bepaald gebied niet als natuurgebied aan te wijzen, omdat dat automatisch tot gevolg zou hebben dat het een bodembeschermingsgebied wordt. Het tweede lid van artikel 36 biedt hiertoe de mogelijkheid door een lijst van uitzonderingen vast te stellen. De lijst omschrijft de gebieden ten aanzien waarvan het eerste lid geen of nog geen toepassing vindt. Zoals in de memorie van toelichting vermeld, moet bij de argumentatie over plaatsing op de lijst onderscheid worden gemaakt tussen de min of meer definitieve «niet-bodembeschermingsgebieden» en de «potentiële wel, maar voorlopig nog niet aan te wijzen bodembeschermingsgebieden». Met het begrip «min of meer definitieve» wordt beoogd aan te geven dat die gebieden op de uitzonderingenlijst worden geplaatst waar in beginsel sprake zal zijn van een permanente uitzondering. De reden hiervan kan zijn dat in een gebied als bedoel in het eerste lid een ontwikkeling heeft plaatsgevonden ten gevolge waarvan dat gebied niet meer voldoet aan het karakter van een bodembeschermingsgebied. Ook kan het zijn dat in het desbetreffende gebied op basis van een reeds genomen besluit, zoals het streekplan, dergelijke ontwikkelingen gaan plaatsvinden. Indien deze ontwikkelingen ten gevolge van bijzondere omstandigheden geen doorgang mochten vinden, bestaat er echter alle aanleiding bij de herziening van de lijst dit gebied hiervan af te voeren, zodat het weer als bodembeschermingsgebied kan worden aangemerkt. De memorie van toelichting is in bovenbedoelde zin verduidelijkt.

9. *Artikel 38*

Naar de mening van de Raad ware er rekening mee te houden, dat de in het tweede lid genoemde Grondwaterwet nog geen kracht van wet heeft verkregen.

Inderdaad is het ontwerp van een Grondwaterwet door de Eerste Kamer nog niet in stemming gebracht in afwachting van de behandeling door de Tweede Kamer van het ontwerp van Wet tot wijziging van de Grondwaterwet (Tweede Kamer, zitting 1979–1980, 15 839). In de toelichting is daarmee rekening gehouden door te spreken van het «ontwerp van een Grondwaterwet». Aangenomen mag echter worden dat de Grondwaterwet eerder in werking zal treden dan de Wet bodembescherming.

10. *Artikel 41*

Ingevolge het eerste lid van artikel 41 kan de Minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne, voor zover nationale belangen dat vorderen, aan provinciale staten een aanwijzing geven omtrent de inhoud van het plan dat de hoofdlijnen aangeeft voor de bescherming van de kwaliteit van het grondwater in hun provincie met het oog op de waterwinning, een bevoegdheid welke ontbreekt ten aanzien van de bodembeschermingsgebieden. De Raad merkt op dat blijkens de memorie van toelichting een zodanige aanwijzing geschiedt nadat de Technische commissie is gehoord. Naar het oordeel van de Raad zou deze procedure ook in het wetsontwerp zelf vastgelegd dienen te worden.

In overeenstemming met het oordeel van de Raad op dit punt, is artikel 41 van het wetsontwerp aangepast.

Het heeft voorts de aandacht van de Raad getrokken, dat de bindende aanwijzing conform artikel 41 van de Wet inzake de luchtverontreiniging geschiedt ingevolge het oordeel van «Onze Minister en Onze Ministers wie het mede aangaat». Bij het college is de vraag gerezen, of in artikel 41 van het onderhavige wetsontwerp niet eenzelfde formulering aanbeveling verdient. In ieder geval verdient naar 's Raads oordeel overweging «Onze Minister» door «Onze Ministers» te vervangen en daarbij te bezien of de Minister van Verkeer en Waterstaat ook hierbij dient te worden betrokken. Hierdoor wordt volgens de mening van de Raad voor de juistheid van de aanwijzing een extra waarborg verschaft, terwijl een voortvarende toepassing van die aanwijzing niet behoeft te worden belemmerd.

Hoewel artikel 41 van de Wet inzake de luchtverontreiniging en artikel 41 van het onderhavige wetsontwerp beide de rechtsfiguur van de aanwijzing inhouden, zijn toch zodanige verschillen tussen deze bepalingen te constateren, dat het naar mijn mening geen aanbeveling verdient tot eenzelfde formulering van beide artikelen te komen. In de eerste plaats wil ik erop wijzen dat artikel 41 van het onderhavige wetsontwerp de Minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne de mogelijkheid biedt een aanwijzing te geven omtrent de inhoud van *een plan*. Artikel 41 van de Wet inzake de luchtverontreiniging ziet daarentegen op aanwijzingen ter zake van het nemen van besluiten door gedeputeerde staten met betrekking tot inrichtingen.

In de memorie van toelichting is de verwachting uitgesproken dat de Minister voornoemd van zijn bevoegdheid tot het geven van een aanwijzing een spaarzaam gebruik zal maken. Deze verwachting is ingegeven door het feit dat de procedure van totstandkoming van het plan zodanig is, dat bij eventuele conflicten met nationale belangen deze tijdig kunnen worden gesignaleerd en opgelost. Zo is in artikel 40 de verplichting voor gedeputeerde staten neergelegd om bij de voorbereiding van het plan in ieder geval de provinciale bodembeschermingscommissie, waarin onder andere betrokken rijksvertegenwoordigers zitting zullen hebben en de regionale inspecteur van de Volksgezondheid belast met het toezicht op de hygiëne van het milieu, te horen. In de memorie van toelichting is voorts vermeld dat, indien er niettemin gegronde redenen aanwezig zijn een aanwijzing te geven, deze in de regel zijn grondslag zal moeten vinden in een eerder door de regering openbaar gemaakt besluit, dat is tot stand gekomen na onderwerp van openbaarheid en inspraak te zijn geweest. Als voorbeeld van een dergelijk besluit kan genoemd worden het Structuurschema drink- en industriewatervoorziening. Aan de totstandkoming van een besluit zoals bovenvermeld, gaat zoals bekend breed interdepartementaal en ministerieel overleg onder andere in het kader van de Raad Ruimtelijke Ordening en Milieuhygiëne en de Ministerraad vooraf. Naar mijn mening bevat het bovenstaande dan ook voldoende waarborgen voor de juistheid van een eventuele aanwijzing.

11. *Artikel 46*

De Raad wijst er op dat in artikel 46 van het onderhavige wetsontwerp de vordering tot schadevergoeding ter kennisneming van de rechtbank staat, terwijl in het aan artikel 46 analoge artikel 34 van de ontwerp-Grondwaterwet de kantonrechter hiervan kennisneemt. De Raad vraagt zich af, waarom thans voor een andere beroepsinstantie is gekozen. Gelet op het verschil in beroepsinstantie en mede in verband met het feit dat bij artikel 46 van het onderhavige wetsontwerp iedere toelichting ontbreekt, acht de Raad het van belang dat ter zake de memorie van toelichting wordt aangevuld.

In verband met deze opmerking van de Raad is de wettekst in die zin aangepast dat in artikel 46 gesproken wordt van «ter kennisneming van het gerecht binnen het rechtsgebied waarvan het onderzoek is verricht». Op die wijze is het antwoord op de vraag welke rechter van de zaak moet kennisnemen afhankelijk van de gewone, met betrekking tot de absolute competentie van de verschillende gerechten, in de Wet op de rechterlijke organisatie neergelegde bepalingen. De artikelsgewijze toelichting is op dit punt aangevuld.

12. *Artikel 48*

Met betrekking tot artikel 48 van het onderhavige wetsontwerp merkt de Raad in eerste instantie op dat in de memorie van toelichting wordt meegedeeld, dat de provincies bepaalde kosten zullen kunnen verhalen op degenen die ze veroorzaken. Als voorbeeld wordt genoemd de veroorzaker die de maatregelen als bedoeld in de artikelen 20 en 21 noodzakelijk heeft gemaakt. Naar de Raad aanneemt zal zulk een verhaal geschieden door een actie op grond van een onrechtmatige daad.

Inderdaad zal een actie op grond van een onrechtmatige daad in de meeste gevallen het aangewezen middel zijn om bedoelde kosten te verhalen. In de memorie van toelichting is dit thans met zoveel woorden aangegeven.

Voorts merkt de Raad op dat tot de houders van inrichtingen bestemd tot het onttrekken van grondwater als genoemd in artikel 48 onder andere ook behoren bedrijven welke uitsluitend dienen tot het regelen van de vrije grondwaterspiegel of de stijghoogte van het grondwater. De Raad verwijst hierbij naar artikel 49, tweede lid, van de Grondwaterwet zoals dat in het wetsontwerp tot wijziging van die wet is opgenomen. Gelet op de doelstellingen van het onderhavige wetsontwerp zouden de laatstgenoemde inrichtingen, die immers niets met de kwaliteit van het (drink)water van doen hebben, volgens de Raad buiten de werkingssfeer van de bepaling dienen te vallen.

Onder de houders van de inrichtingen bestemd tot het onttrekken van grondwater als bedoeld in artikel 48 worden degenen begrepen die belang hebben bij de ten aanzien van het gebied waarin zij grondwater onttrekken, krachtens artikel 42 gestelde regels. De door de Raad genoemde onttrekkers behoren derhalve hier niet toe. Ten einde hierover ieder misverstand uit te sluiten is, de gedachte van de Raad volgend, artikel 48 zodanig gewijzigd, dat deze categorie expliciet buiten de werkingssfeer van dit artikel valt.

Ook is bij de Raad de vraag gerezen in hoeverre de verplichting tot betaling van de op grond van artikel 48 in rekening te brengen kosten als een (baat) belasting is aan te merken. Zo er sprake is van een belasting, dan valt deze – aldus de Raad – onder de werkingssfeer van artikel 188, eerste lid, van de Grondwet, hetgeen naar 's Raads oordeel met zich brengt, dat delegatieverlening zich moet beperken tot minder essentiële onderdelen en nimmer betrekking mag hebben op de elementen van het belastbaar feit en evenmin op de normen die strekken tot het vaststellen van de kring van belastingplichtigen. Artikel 48, tweede lid, bepaalt evenwel uitsluitend dat de mate waarin de kosten in rekening gebracht kunnen worden bij algemene maatregel van bestuur wordt vastgesteld. Onbepaald is welk gedeelte aan belanghebbenden in rekening gebracht zal kunnen worden. Voorts is onduidelijk op welke wijze bedoelde kosten berekend zullen worden. Mocht de voorgestelde regeling blijven binnen de grenzen van artikel 188, eerste lid, van de Grondwet, dan is de Raad eveneens van oordeel dat de delegatiebepaling in het tweede lid van artikel 48 te ruim is, aangezien deze bepaling belangrijke financiële verplichtingen voor de burger kan meebrengen. Op grond van het vorenstaande geeft de Raad dan ook in overweging het onderhavige wetsartikel te herzien.

In antwoord op de vraag of er in artikel 48 sprake is van een belasting merk ik op dat de in dit artikel bedoelde heffing het karakter van een belasting draagt. Het gaat hier immers om een

bedrag dat door de betrokken inrichtingen aan de overheid moet worden betaald, waar geen rechtstreekse individuele contraprestatie van de overheid tegenover staat. Bedoelde heffing is vergelijkbaar met de in artikel 48, eerste lid, van de ontwerp-Grondwaterwet opgenomen provinciale heffing, welke kan worden geheven van dezelfde categorie van inrichtingen.

Anders dan de in artikel 49 van het onderhavige wetsontwerp geregelde rijksheffingen, gaat het in artikel 48 om een vanwege de provincie op te leggen heffing, zij het dat krachtens het tweede lid op één onderdeel (de mate waarin de kosten in rekening kunnen worden gebracht) van rijkswege in het belang van de uniformiteit regels kunnen worden gesteld. Nu het hier betreft een provinciale heffing, valt deze niet onder de werkingssfeer van artikel 188, eerste lid, van de Grondwet. Dit grondwetsartikel ziet immers uitsluitend op belastingen die ten behoeve van 's Rijks kas worden geheven. De door de Raad vermelde beperkingen welke het grondwetsartikel stelt aan delegatie door de formele wet aan de Kroon, gelden mijns inziens hier dan ook niet. Niettemin geef ik gaarne gevolg aan de suggestie van de Raad het wetsartikel te herzien, met name ten einde het heffing (belasting) karakter tot uitdrukking te brengen. Derhalve is in het nieuwe artikel 48, eerste lid, bepaald dat het hier betreft een bij wijze van provinciale belasting door provinciale staten in te stellen heffing, hetgeen betekent dat ten aanzien van de heffing en invordering de desbetreffende regels (artikelen 152a tot en met 157 van de Provinciewet) van toepassing zijn. In het tweede lid wordt een regeling gegeven met betrekking tot de inrichtingen waarvan de heffing kan worden geheven.

Uit het eerste lid blijkt dat het een heffing is welke pas kan worden ingesteld nadat schadevergoeding is verleend aan degenen die zijn getroffen door de inwerkingtreding van regels, vervat in een krachtens artikel 42 van de wet vastgestelde verordening. Deze regels worden vastgesteld in het belang van de grondwaterkwaliteit met het oog op de waterwinning in een bepaald gebied. Voorts dient in geval schadevergoeding is verleend het tarief van de heffing zodanig te worden bepaald dat uit de opbrengst van de heffing niet meer dan de kosten, verbonden aan de verleende schadevergoeding, worden bestreden (het eerste lid van het nieuwe artikel spreekt in dit verband van «indien en voor zover ..... schadevergoeding is verleend». Tot deze kosten kunnen worden gerekend niet alleen het bedrag van de schadevergoeding zelf maar ook de kosten van onderzoek dat is ingesteld naar aanleiding van de indiening van een aanvraag om schadevergoeding. Ook de kosten in verband met renteverlies kunnen worden verhaald; aangezien de heffing pas kan worden ingesteld nadat de schadevergoeding al is betaald, ligt er tussen het tijdstip van het verlenen van de schadevergoeding en dat van de betaling van de heffing een periode gedurende welke voor de provincie renteverlies optreedt.

De heffing kan worden geheven van de inrichtingen, bestemd tot het onttrekken van grondwater in dat gebied, indien zij belang hebben bij de bovenbedoelde regels. Dit belang kan met name blijken uit de krachtens artikel 42 vastgestelde verordening of de daarop gegeven toelichting alsmede – in samenhang daarmee – uit het krachtens artikel 38 vastgestelde plan. Verder bepaalt het tweede lid (laatste volzin) van het nieuwe artikel 48 dat niet als heffingplichtigen kunnen worden aangewezen inrichtingen welke uitsluitend dienen tot het regelen van de vrije grondwaterspiegel of van de stijghoogte van het grondwater.

Het vierde lid bepaalt dat binnen een jaar na de verlening van de schadevergoeding beslist moet worden of ter bestrijding van de daarmee gepaard gaande kosten een heffing in het leven moet worden geroepen. Denkbaar is dat, gezien het geringe bedrag dat ten behoeve van schadevergoeding is verleend, een heffing achterwege blijft en dat de schadevergoeding wordt gefinancierd uit de algemene middelen van de provincie. In geval wèl een heffing wordt ingesteld, kan worden bepaald dat het te heffen bedrag in één jaar wordt verhaald. Met name in geval de verleende schadevergoeding een aanzienlijk bedrag betreft, kan het bezwaarlijk zijn dit bedrag in één termijn te verhalen op de grondwateronttrekker(s). In verband hiermee biedt de tweede volzin van het vierde lid de mogelijkheid de heffing in (ten hoogste) tien jaren te heffen. Verder bepaalt het vijfde lid dat de voordracht aan de Koningin van een besluit inzake goedkeuring (waaronder ook moet worden verstaan een besluit tot onthouding van goedkeuring) wordt gedaan door de Minister van Binnenlandse Zaken in overeenstemming met de Minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne.

Zoals uit het nieuwe artikel blijkt, is ervan afgezien om daarin het tweede lid van artikel 48 zoals dit aan de Raad is aangeboden, op te nemen. Nu tot uitdrukking is gebracht dat de instelling van de heffing primair een zaak is van de provincies, moet het aan de provincies worden overgelaten bij het ontwerpen van het heffingbesluit zelf te bepalen of en in hoeverre per geval de kosten, verbonden aan verleende schadevergoeding, worden verhaald op de betrokken inrichtingen.

13. *Artikel 50 sub b*

De Raad wijst er op dat, indien de provincie een vergoeding van schade weigert, omdat de Minister zich daarmee niet akkoord kan verklaren, de Kroon ingevolge artikel 57, eerste lid, letter i juncto tweede lid, de schadevergoeding alsnog kan toekennen. Om tevens in een dergelijke situatie de vergoeding aan de provincie door het Rijk te verzekeren, ware naar het oordeel van de Raad in artikel 50 sub b na het woord «Minister» in te voegen: dan wel bij de beslissing op een krachtens artikel 57 ingesteld beroep. De Raad verwijst hierbij naar artikel 52 van het onderhavige wetsontwerp en artikel 61, tweede lid, van de Afvalstoffenwet.

Met de voorgestelde wijziging van de Raad kan ik instemmmen. De wettekst is dan ook op dit punt aangepast.

14. *Artikelen 46–54*

De Raad constateert dat een aantal artikelen niet expliciet is toegelicht. kennelijk, zo stelt de Raad, is dit achterwege gelaten omdat deze artikelen reeds in overeenkomstige of nagenoeg overeenkomstige vorm in andere milieuhygiënische wetten voorkomen. De Raad acht het wenselijk in de memorie van toelichting aan te geven wanneer zulks het geval is.

Inderdaad is de toelichting op bedoelde artikelen achterwege gebleven om de door de Raad genoemde reden. Ingevolge de wens van de Raad is de memorie van toelichting aangevuld in de door hem bedoelde zin.

15. *Artikel 59*

Omdat niet te voorzien is welke inhoud de algemene maatregelen van bestuur ingevolge de Wet bodembescherming zullen krijgen en mitsdien ook niet te voorspellen valt of en in hoeverre daardoor verplichtingen worden gesteld aan de zogenaamde klassieke geheimhouders, meent de Raad dat voor deze in een verschoningsrecht dient te worden voorzien overeenkomstig het bepaalde in artikel 82, tweede lid, van de Wet inzake de luchtverontreiniging.

De Kernenergiewet en de door de Raad aangehaalde Wet inzake de luchtverontreiniging kennen inderdaad een bepaling die er op gericht is de zogenaamde klassieke geheimhouders expliciet het recht te verschaffen zich te verschonen van het verstrekken van inlichtingen en van het verlenen van inzage van bescheiden, voor zover hun geheimhoudingsplicht zich daartoe uitstrekt. In de recentere wetgeving werd een dergelijke bepaling overbodig geacht en derhalve achterwege gelaten in verband met het feit dat het hier om een algemeen beginsel gaat dat onder andere mede aan de artikelen 218 Wetboek van Strafvordering en 272 Wetboek van Strafrecht ten grondslag ligt. Het lijkt mij niet gewenst voor wat betreft de Wet bodembescherming weer van deze lijn af te wijken. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt een omissie in artikel 75, waar in de opsomming van strafbaar gestelde feiten artikel 64 abusievelijk ontbrak, alsnog te herstellen.

16. *Artikel 65*

Naar de mening van de Raad ware aan het derde lid van artikel 65 toe te voegen dat het programma tevens een (kort) overzicht van de in het programma aangebrachte wijzigingen bevat in relatie tot het programma van het daaraan voorafgaande begrotingsjaar, respectievelijk – voor zover van belang – van de daaraan voorafgaande begrotingsjaren. Hierdoor zouden de ontwikkelingen in het volgens het eerste lid van artikel 65 jaarlijks uit te brengen programma enigszins inzichtelijk gehouden kunnen worden op de middellange termijn.

Met de Raad ben ik van mening dat het gewenst is de ontwikkelingen in het volgens het eerste lid van artikel 65 jaarlijks uit te brengen programma enigszins inzichtelijk te houden op de middellange termijn. Naar mijn oordeel behoeft dit echter niet te leiden tot een toevoeging aan het derde lid van artikel 65, zoals door de Raad gesuggereerd, omdat het gestelde sub c van het derde lid van genoemd artikel deze inzichtelijkheid juist beoogt te verschaffen. Immers, op grond hiervan dient het programma in ieder geval een overzicht in te houden van de uitvoering van maatregelen, voorkomende in het voorafgaande programma. Dit betekent dat ieder jaar de stand van zaken zal moeten worden aangegeven, derhalve ook wijzigingen ten gevolge van bepaalde ontwikkelingen met betrekking tot de uitvoering van maatregelen, zoals deze in het voorgaande programma waren geïndiceerd.

17. *Artikel 72*

Aangezien dit artikel in de memorie van toelichting ieder commentaar ontbeert, ware naar de mening van de Raad deze bepaling nader toe te lichten.

Artikel 72 strekt ertoe uitkomst te bieden indien zich bij de uitvoering van de wet bepaalde, onvoorziene, technische leemten voordoen, bij voorbeeld bij de uitwerking van in de wet voorgeschreven procedures. Door toepassing te geven aan deze bepaling – die overigens ook in de meeste ander milieuhygiënische wetten voorkomt – kan een dergelijke leemte op korte termijn worden opgevuld. Het gebruik van de term «nadere» geeft aan dat het daarbij slechts om regelgeving van aanvullende aard kan gaan. De artikelsgewijze toelichting is, overeenkomstig de wens van de Raad, op dit punt aangevuld.

18. *Artikelen 75 tot 77*

De Raad heeft kennis genomen van het slot van de memorie van toelichting, waarin door mij is gesteld dat er voorshands is afgezien van op overtreding van het bij of krachtens de wet gestelde de strafsancties van de Wet op de economische delicten (Stb. 1950, K258) van toepassing te verklaren. Als reden wordt aangevoerd dat de uitslag der discussie die momenteel met betrekking tot de strafsancties in de milieuwetgeving wordt gevoerd, moet worden afgewacht. De Raad vestigt er de aandacht op dat blijkens het arrest van de Hoge Raad van 27 november 1979, nr. 70.885E, de economische strafkamer geen kennis kan nemen van andere feiten dan economische delicten. Bij samengaan van een overtreding van de Wet bodembescherming met bij voorbeeld een overtreding van de Meststoffenwet, de Bestrijdingsmiddelenwet, of de Wet chemische afvalstoffen zou omdat – aldus neemt de Raad aan – de lex specialis voorrang krijgt, eerst een vervolging bij de economische strafkamer moeten worden aanhangig gemaakt, waarbij noch cumulatief, noch alternatief de overtreding van de Wet bodembescherming mag worden ten laste gelegd. De Raad vraagt zich af of met dit gevolg bij het bepalen van het voorlopige standpunt voldoende rekening is gehouden.

Inderdaad heeft de Hoge Raad in het door de Raad aangehaalde arrest van 27 november 1979, NJ 1980 nr. 121, uitgesproken dat de bevoegdheid van de economische politierechter zich, in verband met artikel 39, tweede lid, Wet economiche delicten, slechts uitstrekt tot de kennisneming van economische delicten. Het Openbaar Ministerie zal derhalve bij strafbare feiten die bestaan uit overtredingen van meerdere, niet alle onder de Wet economische delicten vallende, wettelijke bepalingen moeten nagaan aan welk gerecht de berechting van die strafbare feiten zal moeten worden voorgelegd. Anders dan de Raad meent, zal hierbij de vraag of er sprake is van een lex specialis mijns inziens geen rol spelen. Mij lijkt bepaald niet uitgesloten dat het Openbaar Ministerie de zaak zowel, voor wat betreft de overtreding van de onder de Wet economische delicten vallende bepaling, aan de economische politierechter en voor wat betreft de overtreding van de niet onder die wet vallende bepalingen, aan de «gewone» rechter voorlegt. Het feit dat ten aanzien van overtredingen van de Wet bodembescherming, voorlopig althans, gekozen is voor zelfstandige strafbaarstelling, staat hier echter los van. Ook in het geval dat die overtredingen wel onder de Wet economische delicten zouden vallen, kunnen zich immers, als door de Raad geschetste, samenloopsituaties voordoen met niet onder de Wet economische delicten vallende wetten.

Dat neemt niet weg dat de door de Raad gesignaleerde problematiek bij de uiteindelijke keuze met betrekking tot het al dan niet onder de Wet economische delicten laten vallen van overtredingen van de Wet bodembescherming, wel degelijk een rol zal spelen, bij voorbeeld door na te gaan welke samenloopsituaties zich in de praktijk vermoedelijk het meest zullen voordoen.

19. *Memorie van toelichting*

Bladzijde 51
In de laatste volzin van de eerste onvolledige alinea van boven van deze bladzijde wordt gerefereerd aan de «gangbare opvatting over gedecentraliseerde uitoefening van overheidstaken». Een nadere verklaring ter zake lijkt de Raad wenselijk.

Onder de «gangbare opvatting over gedecentraliseerde uitoefening van overheidstaken» wordt verstaan, dat de behandeling van openbare belangen behoort te worden toevertrouwd aan het laagste bestuursniveau dat daarvoor voldoende geëquipeerd is en dat de daarbij in aanmerking te nemen

belangen geheel kan overzien en beoordelen.

De wetgeving op het terrein van de milieuhygiëne wordt reeds thans in het algemeen gekenmerkt door een gedecentraliseerde wijze van uitvoeren. Op provinciaal niveau worden – naast plannende (zie bij voorbeeld Afvalstoffenwet) en coördinerende (zie Wet algemene bepalingen milieuhygiëne) taken – de vergunningen verleend met betrekking tot die categorieën inrichtingen die een ernstige aantasting van het milieu kunnen veroorzaken op het door de desbetreffende wet bestreken terrein. Op gemeentelijk niveau worden de vergunningen verleend met betrekking tot de overige inrichtingen, die op enigerlei wijze gevaar, schade of hinder kunnen veroorzaken.

Ook in het onderhavige wetsontwerp is, waar mogelijk, gekozen voor een gedecentraliseerde wijze van uitvoeren. In de eerste plaats is dit het geval met de in het wetsontwerp neergelegde regeling met betrekking tot de specifieke bescherming van bepaalde gebieden. Om redenen, zoals onder andere in Hoofdstuk IV van de memorie van toelichting vermeld, is de uitvoering van deze regeling aan de provincies toevertrouwd. Ook in het kader van Hoofdstuk IV van het wetsontwerp zijn belangrijke taken aan de provincies toebedeeld. Daarnaast zullen bij algemene maatregel van bestuur op grond van met name de artikelen 8–13 aan de provincies en aan de gemeenten taken worden opgedragen. De opmerking van de Raad is voor mij aanleiding geweest de memorie van toelichting op bedoelde plaats ter zake nader te verklaren.

De Raad van State heeft in een bij zijn advies behorende bijlage enkele kanttekeningen van redactionele aard gemaakt betreffende de wettekst, die met uitzondering van de door de Raad gemaakte kanttekening met betrekking tot artikel 39, derde lid, tot wijziging van de wettekst aanleiding hebben gegeven. Met betrekking tot de kanttekening van de Raad inzake genoemd artikel is dezerzijds aangenomen dat hierin abusievelijk wordt gesproken van «Onze Minister» in plaats van «Onze Ministers», aangezien in geval van «Onze Minister» niet gesproken zou kunnen worden van een redactionele kanttekening. Wat betreft de inhoud van bedoelde kanttekening, nl. dat niet duidelijk is, waarom in artikel 39, derde lid, niet gesproken wordt van «Onze Ministers», zij opgemerkt dat *het niet goed mogelijk moet worden* geacht om het in genoemd artikel bedoelde besluit aan «Onze Ministers» mede te delen aangezien beide zich op een verschillend adres bevinden. Daarom is gekozen voor de formulering «Onze Minister en Onze Minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk».

Voor wat betreft de kanttekening van de Raad om aan «goederen» in artikel 63 «alsmede de bodem» toe te voegen, is in verband met de definitie van het begrip «bodem» in artikel 1 van het wetsontwerp, in plaats van de door de Raad voorgestelde redactie, «goederen» in artikel 63 vervangen door «goederen, waaronder grond en grondwater».

In verband met deze wijziging is de artikelsgewijze toelichting op dit punt komen te vervallen.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om naast de in het voorgaande al besproken wijzigingen nog een aantal veranderingen en verbeteringen in het ontwerp van wet en de memorie van toelichting aan te brengen. Deze zijn onder andere een gevolg van het *door het Interprovinciaal Overleg Milieubeheer* aan mij over het wetsontwerp en de memorie van toelichting, zoals dat aan de Raad is toegezonden, uitgebrachte advies ter zake. Ingevolge het bepaalde in artikel 158, vijfde lid, van de Provinciewet heb ik de provinciale besturen hiertoe verzocht. De verbeteringen en veranderingen zijn voor het merendeel van wettechnische of redactionele aard en voor zover zij van inhoudelijke aard zijn, zijn zij in het voorgaande reeds aan de orde geweest.

De ondergetekende veroorlooft zich u in overweging te geven, het hierbij gevoegde gewijzigde ontwerp van wet en de daarmee in overeenstemming gebrachte, overeenkomstig het vorenstaande gewijzigde memorie van toelichting met bijlage aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne,
L. Ginjaar