

Vergaderjaar 1989-1990

21 556

Uitbreiding van de Wet bodembescherming met een regeling inzake de sanering van de bodem

A

ADVIES RAAD VAN STATE

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 9 oktober 1989.

Bij Kabinetsmissive van 31 januari 1989, no. 89 002414, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een voorstel van wet met memorie van toelichting tot uitbreiding van de Wet bodembescherming met een regeling inzake sanering van de bodem.

1. Inleiding.

De Interimwet bodemsanering (IBS), in zêêr korte tijd tot stand gekomen, heeft de eerste saneringsactiviteiten deugdelijk begeleid en bevorderd. Niettemin, nu de IBS haar einde nadert en een definitieve regeling van de bodemsanering haar vanzelfsprekende plaats moet gaan krijgen in de Wet bodembescherming (WBB), is er een goede gelegenheid om een aantal wijzigingen te brengen in het systeem.

De Raad van State ondersteunt de grotere nadruk die volgens het wetsvoorstel komt te liggen op sanering door particulieren of door gemeenten, zulks eventueel buiten enig saneringsprogramma om.

NADER RAPPORT

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 17 mei 1990

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 31 januari 1989, nr. 89.002414, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 9 oktober 1989, nr. W08.89.0033, bied ik U hierbij aan.

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

1. Inleiding

Het verheugt mij dat de Raad constateert dat de Interimwet bodemsanering de eerste saneringsactiviteiten deugdelijk heeft begeleid en dat hij van de in de definitieve regeling ten opzichte van de Interimwet aan te brengen wijzigingen een aantal belangrijke punten ondersteunt. De Raad noemt daarvan de nadruk op sanering door particulieren of gemeenten buiten het saneringsprogramma om en de beleidslijn de publiekrechtelijke bevoegdheden inzonderheid toe te delen aan de provincies. Op de opmerkingen van de Raad over het financieringssysteem en het saneringsprogramma en de overige opmerkingen ga ik hieronder in.

Al evenzeer kan de Raad instemmen met de in het wetsvoorstel gekozen beleidslijn om de publiekrechtelijke bevoegdheden inzonderheid toe te delen aan de provincies.

Het derde hoofdkenmerk van de beoogde wettelijke regeling, te weten een nogal ingrijpende wijziging van het financieringssysteem, heeft bij de Raad vragen en een enkele bedenking opgeroepen.

Na de beoordeling van het financieringssysteem zal de Raad aandacht schenken aan het saneringsprogramma en tenslotte opmerkingen maken over de afzonderlijke artikelen en de memorie van toelichting.

Het financieringssysteem.

2. Het beoogde stelsel tot financiering van de bodemsanering gaat uit van een onderscheid tussen enerzijds de gevallen, waarin de verontreiniging is ontstaan voor 1 januari 1990 (de zogenaamde erfenisgevallen), en anderzijds de gevallen waarin de verontreiniging nadien ontstond (de zogenaamde nieuwe gevallen).

Geschiedde grosso modo de financiering krachtens de IBS aldus dat het Rijk op basis van hun saneringsprogramma's aan de provincies een jaarlijkse bijdrage toekende waaruit elke provincie de kosten kon voldoen, zij het met uitzondering van een gemaximeerd drempelbedrag alsmede een gedeelte ad 10% welke beide ten laste van de gemeente kwamen, thans wordt voorgesteld om de financiering der erfenisgevallen anders te laten verlopen in die zin dat de kosten – na aftrek wederom van het gemeentelijk drempelbedrag – zullen worden gedragen door het Rijk voor 90%, door de provincie voor 2½% en door de gemeente voor 7½%. Met betrekking tot de nieuwe gevallen wordt voorgesteld de provincie met de bekostiging te belasten, in zoverre die kosten althans niet mogen worden gedeclareerd aan de particuliere veroorzakers of bij de gemeenten.

Ziet de Raad het goed, dan is een zeer belangrijke reden voor de bedoelde tweedeling zomede voor de tweërlei financieringsstructuren, verschillend naar gelang het om erfenisgevallen of nieuwe gevallen gaat, daarin gelegen dat naar verwachting niet alleen een afnemend aantal nieuwe bodemver-

Het financieringssysteem.

2. De Raad heeft een groot aantal kanttekeningen gezet bij het financieringssysteem. Sinds het moment waarop het wetsvoorstel aan de Raad is toegezonden, hebben zich ontwikkelingen voorgedaan die mij er, mede tegen de achtergrond van de opmerkingen van de Raad, toe hebben gebracht het aan de Raad voorgelegde financieringssysteem op een aantal punten te heroverwegen. Mede met het oog op een herbezinning van de Bodemsaneringsoepatie is een nieuwe inventarisatie uitgevoerd van de omvang van de problematiek. Op mijn verzoek is door een stuurgroep een advies opgesteld, waarin is getracht de aanpak van de totale problematiek van de bodemverontreiniging in een beleidsscenario voor de eerstkomende tien jaar te vatten. Dit advies heb ik bij brief van 13 september 1989 ter kennisneming onder de naam «Tien jaren-scenario bodemsanering» (kamerstukken II 1988/89, 20 800 XI, nr.136) toegezonden aan de Tweede Kamer van de Staten-Generaal. De Stuurgroep Tien jaren-scenario bodemsanering bepleit in haar rapport een aantal accentverschuivingen om door haar geconstateerde knelpunten op te lossen.

Deze accentverschuivingen zijn onder meer:

- Streven naar meer integraal herstel van duurzaam bodemgebruik door middel van combinatie van versnelde sluiting van het net van preventieve algemene maatregelen van bestuur en andere maatregelen;
- versterking van het principe «de vervuiler betaalt»: hoofdregel zou moeten worden dat bodemsanering voor verantwoordelijkheid van de vervuiler komt; daarnaast zal de

ontreinigingen zal plaatsvinden maar dat bovendien het aantal nieuwe gevallen, waarin de veroorzaker niet te achterhalen of niet voor de kosten aanspreekbaar is gering zal zijn (memorie van toelichting, Hoofdstuk II, paragraaf 1). Deze verwachting is mede gegrond op de belangrijke preventieve werking die zal uitgaan van een aantal juridische en financiële instrumenten, welke geboden worden of zullen worden aangeboden in de WBB, de Hinderwet, de Wet chemische afvalstoffen, de Afvalstoffenwet en de Wet milieugevaarlijke stoffen, zomede in de mestwetgeving en de provinciale regelgeving.

De Raad deelt – evenmin als de Centrale Raad voor de Milieuhygiëne (CRMH) en het Interprovinciaal Overleg – de verwachting dat na 1 januari 1990 – of na de later gelegen datum waarop het nieuwe systeem van kracht wordt – geen of weinig nieuwe gevallen zich zullen voordoen. Die verwachting zal waarschijnlijk alleen gerechtvaardigd zijn als inderdaad op bedoelde peildatum alle of de meeste uitvoeringsbesluiten op grond van de artikelen 8 tot en met 13 WBB genomen zullen zijn en bovendien de naleving ervan verzekerd zal kunnen worden door een strakke en slagvaardige handhaving van de betrokken normen. Voorts zal het aantal gevallen waarin de veroorzaker onbekend of spoorloos dan wel failliet of insolvent is – mits aan de zojuist beschreven voorwaarden mocht worden voldaan – stellig afnemen, maar de Raad acht het ook dan onvermijdelijk dat een aantal onverhaalbare saneringsposten zal resterende. De Raad beveelt aan dat in de memorie van toelichting nader wordt toegelicht in hoeverre het daarin geschetste en vrij optimistische vooruitzicht reëel is.

De Raad merkt op dat, zouden inderdaad – gelijk de memorie van toelichting zegt te vermoeden – de nieuwe gevallen snel in aantal teruglopen en bovendien geen of slechts in geringe mate onverhaalbare kosten opleveren, niet recht duidelijk wordt waarom voor die alsdan immers kleine groep van nieuwe gevallen het allengs vertrouwd IBS-stelsel moet worden verlaten.

Zouden daarentegen de nieuwe gevallen, tegen de in de memorie van toelichting neergelegde verwachting in, niet gering zijn in aantal en zou de verhaalbaarheid van

gebruiker van verontreinigde bodems zelf bij de realisatie van plannen voor oplossingen moeten zorgen;

– de overheid moet de kwaliteit van deze oplossingen bewaken en heeft voorts tot taak de milieurgente saneringen zonnig zelf aan te pakken; dit houdt een verschuiving van de verantwoordelijkheden van de overheid in van eigen inspanningen naar het scheppen van garanties en randvoorwaarden voor oplossingen anderszins.

Voorts heb ik bij brief van 29 december 1989 de interimrapportage van de Commissie bodemsanering in gebruik zijnde bedrijfsterreinen aan de Tweede Kamer toegezonden (Kamerstukken II 1989/90, 21 300-XI, nr 33). Deze commissie was begin 1989 door mij ingesteld met als opdracht een strategisch plan op te stellen voor een gefaseerde aanpak van bodemverontreiniging van in gebruik zijnde bedrijfsterreinen door de bedrijven in eigen beheer en eventuele aanvullende voorzieningen ten behoeve van de uitvoering van het plan voor te stellen. De commissie stelt onder meer een aantal maatregelen voor in aanvulling op de nu lopende bodemsaneringsactiviteiten van overheid en bedrijfsleven.

Het kabinet heeft dezer dagen zijn standpunt over het interimrapport van de commissie, tezamen met dat over het Tien jaren-scenario bodemsanering aan de Tweede Kamer toegezonden. In dit kabinetsstandpunt worden de in het laatstgenoemde rapport gewenste accentverschuivingen onderschreven.

Voorts stemt het kabinet – onder voorwaarden – in met de intenties van de commissie bodemsanering in gebruik zijnde bedrijfsterreinen.

Naar aanleiding van de bovengenoemde ontwikkelingen heb ik, zoals in het kabinetsstandpunt is aangekondigd, besloten een aantal wijzigingen in het wetsvoorstel aan te brengen. Wat het financieringsstelsel betreft, betekent dit dat het onderscheid erfenisgevallen – nieuwe gevallen van bodemverontreiniging en het daaraan gekoppelde financieringssysteem in het wetsvoorstel is vervallen. Het is vervangen door één financieel systeem. Uitgezonderd de introductie van een provinciale financiële bijdrage per geval houdt dit een *continuering van het in de Interimwet bodemsanering opgenomen financieringssysteem.*

de saneringskosten daarvoor tegen- vallen, dan zouden de provincies – door het vooruitzicht van mogelijk onverhaalbare voorfinanciering – kunnen gaan aarzelen en zelfs nalaten overigens noodzakelijke bodemsaneringen in behandeling te nemen en uit te voeren. Aldus zou het systeem kunnen uitpakken ten nadele van het milieu.

Zowel voor het geval dat zich weinig nieuwe gevallen zullen aandienen als voor de situatie dat daarvan ettelijke of zelfs vele te duchten zijn acht de Raad het daarom wenselijk dat de noodzaak of de opportuniteit van het nieuwe- systeem-voor-nieuwe-gevallen nader wordt toegelicht.

De Raad meent, gelet op het hiervoor gezegde, dat in de memorie van toelichting geenszins onbesproken mag blijven de suggestie van de Raad voor het binnenlands bestuur die – na verwerping van het onderscheid (in financiering) tussen erfenisgevallen en nieuwe gevallen – opperde om de cesuur te leggen tussen verhaalbare en onverhaalbare gevallen en die vervolgens een voorkeur ervoor uitsprak om voor de laatste groep gevallen een al of niet geretoucheerd IBS-systeem te handhaven, om het even of de verontreinigingen voor dan wel na de invoeringsdatum zouden zijn opgekomen.

3. Een volgende opmerking van de Raad richt zich op de formulering van het hiervoor bedoelde onderscheid tussen erfenisgevallen en nieuwe gevallen. De scheidslijn, zoals omschreven in artikel 27i, eerste lid, is onvoldoende scherp en kan in de praktijk onbruikbaar blijken.

De Raad zou niet verbaasd zijn als te dezen menigvuldig meningsverschil zal rijzen tussen de rijks- overheid enerzijds en anderzijds de provincies, gemeenten en mogelijk derde belanghebbenden, zulks vooreerst omdat het in de praktijk vaak niet wel mogelijk zal zijn om het precieze ontstaansmoment van een verontreiniging vast te stellen.

En voorts, indien al met enige nauwkeurigheid zal kunnen worden bepaald wanneer het proces van verontreiniging aanving, zo is daarmee en daardoor nog niet mede vastgesteld dat op datzelfde tijdstip de verontreiniging zodanige vormen had aangenomen dat toen al van een onderzoeks- of saneringsgeval gesproken had mogen worden en dus – gelet op artikel 27i – van een erfenisgeval. Anders gezegd: het is de vraag of met het begrip «veront-

Hierdoor is tegemoet gekomen aan de bedenkingen van de Raad, die betrekking hebben op het oorspronkelijk voorgestelde stelsel van afzonderlijke systemen voor nieuwe en oude gevallen en op de weinig stimulerende werking die voor de provincies zou kunnen uitgaan van het vooruitzicht dat door haar voorgefinancierde kosten wellicht onverhaalbaar zouden zijn.

Naar mijn mening blijft het, gelet op de mogelijkheden die de in voorbereiding zijnde of reeds in werking getreden preventieve maatregelen bieden om het ontstaan van nieuwe gevallen van bodemverontreiniging te voorkomen, wenselijk op termijn de rijksfinanciering van bodemsanering te beëindigen. Mede met het oog op het nemen van een verantwoorde beslissing daarover zal voor 1 januari 1994 aan het parlement verslag worden uitgebracht over een aantal aspecten van de uitvoering van de voorgestelde regeling die samenhangen met de financiering van onderzoek en sanering.

In de memorie van toelichting is een passage opgenomen gewijd aan het voorgestelde financieringsstelsel.

3. Aan het bezwaar van de Raad tegen het onderscheid tussen gevallen van bodemverontreiniging die voor dan wel na inwerkingtreding van de regeling zijn ontstaan, is tegemoetgekomen nu voor de financiering van de kosten van de aanpak van alle gevallen die door de provincie worden onderzocht of gesaneerd, eenzelfde systeem wordt voorgesteld.

Zoals de Raad vaststelt, is er geen beroep opengesteld tegen de beslissing van de provincie een geval van verontreiniging al dan niet in het saneringsprogramma op te nemen. De reden daarvan is dat beroep daartegen niet zinvol zou zijn, daar de burger aan plaatsing van een geval op het bodemsaneringsprogramma geen recht op aanpak van dat geval – noch door de overheid, noch door anderen – kan ontlennen. Een succesvol beroep tegen een beslissing tot plaatsing op het programma zou op zich immers alleen leiden tot wijziging van dat programma, niet tot het daadwerkelijk uitvoeren van in het programma vermelde activiteiten. Uit oogpunt van rechtsbescherming acht

reiniging» in genoemd artikel is bedoeld «het begin van de verontreiniging» dan wel pas een zodanige verontreiniging dat ernstig gevaar aanwezig is voor vermindering van de functionele eigenschappen van de bodem voor mens, plant en dier (vergelijk artikel 1 WBB).

De Raad dringt erop aan dat nagegaan wordt of een formulering kan worden gevonden die meer vastheid en duidelijkheid biedt dan de huidige tekst van het voorgestelde artikel 27i, eerste lid.

Vooraf omdat het resultaat van de beoordeling van het ontstaansmoment van een verontreiniging van grote betekenis is voor de vraag wie de saneringskosten zal moeten voorfinancieren of zelfs dragen en omdat de weinig duidelijke tekst te eerder derhalve tot meningsverschillen aanleiding kan geven, heeft het de Raad getroffen dat geen beroep is opengesteld tegen de provinciale beslissing om een verontreiniging al of niet op het programma te plaatsen. In dit gemis ware te voorzien.

4. De Raad heeft in de memorie van toelichting geen, c.q. geen sterke argumenten aangetroffen voor de 2½% bijdrage die in erfenisgevallen ten laste van de provincie zal komen.

In paragraaf 3.3 van Hoofdstuk II wordt dienaangaande betoogd dat de verhoogde verantwoordelijkheid, de managementstaak en de toegelaten bevoegdheden van de provincie tot uitdrukking mogen worden gebracht door middel van een bijdrage in de kosten van de erfenisgevallen, echter zonder daarbij aan te geven waarom dat redelijk zal zijn, gezien nu eenmaal de waarschijnlijkheid dat die bevoegdheden, managementverantwoordelijkheden en dergelijke in vele gevallen eerst verleend werden nadat de verontreiniging in kwestie al was veroorzaakt. Voorts wordt nog in paragraaf 3.2 van Hoofdstuk IV gezegd dat het niet juist zou zijn om – evenals de gemeenten – ook de provincies te belasten met een bijdrage van 7½%, gelet op het verschil tussen de omvang van provinciale en gemeentelijke middelen.

De Raad wijst op de tegenkating te dezen van het Interprovinciaal Overleg dat niet alleen het zijns inziens ontbreken van een motivering voor bedoeld percentage onaan-

ik het zinvoller beroep open te stellen nadat de saneringskeuze van de provincie is vertaald in een beschikking. Tegen die beschikking staat dan ook wel beroep open.

4. De Raad meent dat de hoogte van het provinciaal aandeel in de kosten van bodemsanering in erfenisgevallen voor nadere motivering in aanmerking komt.

Bij de totstandkoming van de Interimwet bodemsanering is uitgegaan van medeverantwoordelijkheid voor het ontstaan van de verontreiniging en voor de opruiming ervan van – naast de veroorzaker – zowel het Rijk, de provincie als de gemeente. Dit uitgangspunt heeft in de Interimwet bodemsanering geresulteerd in een rechtstreeks in de wet vastgelegde financiële bijdrage van gemeente en Rijk, behoudens kostenverhaal achteraf. De provinciale bijdrage is tot uitdrukking gebracht in de slechts gedeeltelijke vergoeding door het Rijk van de door de provincies te maken en gemaakte kosten in verband met de uitvoering van die wet. In de praktijk is gebleken dat de financiële tegemoetkoming van het Rijk aan de provincies door de provincies wordt opgevat als maximum van hun financiële inspanning. Derhalve is, teneinde bovengenoemde financiële vertaling van de provinciale medeverantwoordelijkheid tot uitdrukking te brengen, in dit wetsvoorstel gekozen voor een wettelijk opgelegde rechtstreekse financiële bijdrage van de provincie.

vaardbaar acht maar daaraan toevoegt dat het geen goede gewoonte is een lagere overheid te belasten met een taak en haar daarvan vervolgens de kosten te laten betalen, zulks te minder nu een onvoldoende beeld bestaat van de totale te verwachten bodemsaneringskosten in erfenisgevallen en dus ook niet van de som van de provinciale bijdragen op basis van 2½%.

De Raad meent dat de hoogte van het provinciaal aandeel voor nadere motivering in aanmerking komt. Daarbij ware te betrekken dat – volgens de artikelen 48 en 49 – de provincie zal moeten opkomen voor de bedragen die een «artikel 12-gemeente» niet behoeft te voldoen op grond van een na overleg met gedeputeerde staten te nemen besluit van de Ministers van Financiën en Binnenlandse Zaken.

5. In aansluiting op het zojuist gezegde en in het bijzonder naar aanleiding van artikel 49, vierde lid, van het wetsvoorstel merkt de Raad op dat hij in de toelichting geen enkele motivering heeft gevonden voor de voorgestelde verschuiving van de financieringslast van artikel 12-gemeenten naar de provincies. Dit is te meer opmerkelijk omdat het hier naar 's Raads mening niet alleen gaat om een verschuiving die in bepaalde gevallen voor provincies moeilijk te dragen zal zijn, maar bovendien om een principiële afwijking van het tot nu toe geldende systeem van financiering van taken door gemeenten. Dit systeem brengt immers mede dat gemeenten, wier inkomsten te kort schieten om de uitgaven te dekken in aanmerking kunnen komen voor toekenning van een aanvullende bijdrage c.q. aanvullende uitkering uit het Gemeentefonds. Dit geldt zeker als het gaat om wettelijk verplichte uitgaven van gemeenten zoals die waarvan in het onderhavige geval sprake is. In die gevallen wordt de last dus door de collectiviteit der gemeenten gedragen.

Een systeem waarbij bepaalde lasten van gemeenten door een beslissing van de bewindslieden van Binnenlandse Zaken en Financiën kunnen worden overgeheveld naar andere overheden is de Raad niet bekend en komt hem ook weinig logisch voor. De Raad beveelt aan artikel 49, vierde lid, te heroverwegen of op zijn minst van een uitvoerige toelichting te voorzien, waarin aan de gesignaleerde principiële kanten van dit voorstel niet wordt voorbijgegaan.

Daarbij is tevens in aanmerking genomen, dat de provincie ten aanzien van alle gevallen die door haar worden aangepakt, zelfstandig bepaalt welke onderzoeks- en saneringsmaatregelen zullen worden uitgevoerd. Een provinciale bijdrage gelijk aan die welke de gemeenten (het drempelbedrag + 7,5%) verschuldigd zijn, zou echter niet reëel zijn, gezien het verschil in beschikbare eigen inkomsten tussen provincie en gemeente. Naar mijn oordeel vormt een provinciaal aandeel van 2,5% een zodanig substantiële bijdrage dat recht wordt gedaan aan genoemde provinciale medeverantwoordelijkheid. Deze motivering is in de memorie van toelichting nader toegelicht.

5. Met betrekking tot de bijzondere financieringsregeling voor zogenaamde artikel 12-gemeenten beveelt de Raad heroverweging dan wel een uitvoerige toelichting aan van de verschuiving van de financieringslast naar de provincies die daarin zou zijn neergelegd. Het gaat daarbij echter om een uiteindelijke verschuiving van die lasten naar het Rijk. Burgemeester en wethouders van een artikel 12-gemeente of van een gemeente die door het betalen van de gemeentelijke bijdrage voor bodemsanering in de toestand van artikel 12-gemeente zou komen te verkeren, kunnen de Ministers van Binnenlandse Zaken en van Financiën verzoeken de bijdrage van de gemeente lager dan uit artikel 49, eerste lid, van het wetsvoorstel zoals dat aan de Raad is voorgelegd, voortvloeit of op nihil te bepalen. Het verschil vult de provincie aan uit het door het Rijk aan haar verstrekte budget.

Bij de vaststelling van de hoogte van het provinciale budget wordt hiermee rekening gehouden, zodat hierdoor geen extra financiële lasten op de provincie komen te rusten.

Ook het systeem van de Interimwet bodemsanering kent verlaging dan wel op nul stellen van de bijdrage van deze gemeenten. In dat systeem komt het verschil met het oorspronkelijk door de gemeente te betalen bedrag rechtstreeks ten laste van het Rijk, terwijl het in het nu voorgestelde systeem ten laste van het Rijk komt via de omweg van het door het Rijk aan de provincie verstrekte budget.

In de memorie van toelichting is een passage hierover opgenomen.

6. De Raad acht het niet wenselijk dat volgens artikel 48, tweede lid, de berekening van de rijksbijdrage aan de provincie ter tegemoetkoming in de kosten van erfenisgevallen zal geschieden op basis van een ministeriële regeling.

Mocht het ondoenlijk of ondienstig zijn om met het oog op de – volgens paragraaf 4 van Hoofdstuk IV van de memorie van toelichting – driejaarlijks vast te stellen verdeelsleutel een wettelijke formule te componeren, dan verdient naar het oordeel van de Raad een algemene maatregel van bestuur op dit ook voor de provincies en gemeenten hoogst belangrijke gebied stellig de voorkeur boven de voorgestelde ministeriële regeling.

7. Met betrekking tot nieuwe gevallen zal gelden dat de provincie volledig belast wordt met de financiële consequenties van de saneringsactiviteiten zulks zonder rijksbijdrage maar wel met verhaalsmogelijkheden op de veroorzakers.

6. Ingevolge artikel 48, tweede lid, geschiedt de berekening van de rijksbijdrage aan de provincie ter tegemoetkoming in de kosten van gevallen die door de provincie worden aangepakt, op basis van een ministeriële regeling. De Raad geeft er de voorkeur aan dat, mede gezien het belang hiervan voor provincies en gemeenten, de berekening van de verdeelsleutel geschiedt bij wet of, indien dit niet mogelijk is, bij algemene maatregel van bestuur.

Voor een van deze oplossingen is niet gekozen omdat met het systeem van een verdeelsleutel, dat pas in 1985 is ingevoerd, eerst de nodige ervaring moet worden opgedaan. Het is gewenst daarbij zo flexibel mogelijk te kunnen opereren. De waarde hiervan is in de praktijk gebleken, nu snelle wijzigingen van de verdeelsleutel de effectiviteit van de besteding van de voor bodemsanering beschikbare middelen hebben vergroot. Ook thans is het nog niet mogelijk een voor langere tijd geldende verdeelsleutel te maken, die eventueel in een algemene maatregel van bestuur zou kunnen worden vastgelegd. Naar verwachting zal de behoefte aan de mogelijkheid om de verdeelsleutel snel te kunnen aanpassen zelfs nog toenemen. Immers, het wetsvoorstel bevat in de financiële bepalingen enkele belangrijke wijzigingen voor de provincies ten opzichte van de Interimwet bodemsanering, waarmee in de praktijk eerst ervaring moet worden opgedaan. Ter wille van de vereiste flexibiliteit is voor de vastlegging van de verdeelsleutel gekozen voor een ministeriële regeling. Bij de totstandkoming daarvan zal overleg worden gevoerd met de lagere overheden, in het bijzonder de provincies. Mocht het in de toekomst mogelijk blijken te zijn in overleg met de lagere overheden een voor langere tijd geldende verdeelsleutel te maken, dan zou de suggestie van de Raad overwogen kunnen worden om de wijze van berekening daarvan te regelen bij algemene maatregel van bestuur.

In de memorie van toelichting is nader op de voorgestelde regeling ingegaan.

7. De Raad stelt een aantal vragen over de financiële consequenties voor de lagere overheden van het voorgestelde stelsel voor de financiering van de aanpak van bodemverontreiniging. Deze hebben betrekking op het stelsel voor nieuwe

Zoals de Raad al opmerkte onder punt 5 hiervoor is de effectiviteit van deze regeling zeer afhankelijk van de juistheid van de verwachting dat het aantal nieuwe gevallen gering zal zijn en dat voorts de provincie haar kosten steeds dan wel veelal zal kunnen terugvorderen.

De toekomst behoeft maar iets anders te verlopen en een wat minder rooskleurig beeld te vertonen, of de provincie raakt bekneeld tussen de haar in artikel 27e gegeven opdracht en haar begroting.

De Raad meent daarom dat in de memorie van toelichting een reactie past op de stelling van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, inhoudende dat het beleid van het kabinet om open eindfinanciering terug te dringen, in dit geval kan gaan leiden tot export van open einden naar lagere overheden, met alle onwenselijke gevolgen van dien.

Mocht de in het wetsvoorstel vervatte provinciale verantwoordelijkheid voor de financiering van nieuwe gevallen gegrond zijn op de gedachte dat de provincie aan de hand van een uitgebreid en preventief instrumentarium de beperking van het aantal nieuwe gevallen in eigen hand heeft, zo wil de Raad niet alleen herinneren aan wat hij dienaangaande zei in punt 5 hiervoor maar mede erop wijzen dat de uitvoering van de preventieve regelgeving zeker niet exclusief bij de provincie berust maar voor een niet onaanzienlijk deel mede bij de gemeenten, terwijl voorts het openbaar ministerie direct betrokken is bij de handhaving en de Kroon, door middel van de diverse algemene maatregelen van bestuur op grond van de WBB, de grote lijnen trekt zomede het kader bepaalt. Mocht dit beeld van een gezamenlijke verantwoordelijkheid juist zijn, dan zou te dezen een gezamenlijke financiële aansprakelijkheid – evenals dit bij de erfenisgevallen het geval is – in aanmerking hebben kunnen komen. In de memorie van toelichting ware uiteen te zetten waarom niettemin de gekozen systematiek de voorkeur verdient. De beschouwingen dienaangaande in Hoofdstuk II, paragraaf 3.2, en in Hoofdstuk IV, paragraaf 6, lijken eerder stellingen dan motieven te bevatten.

gevallen dat was opgenomen in het aan de Raad voorgelegde wetsvoorstel. Een nadere toelichting daarop is niet nodig, nu dit is vervangen door een stelsel voor alle gevallen die door de provincie worden aangepakt, dat overeenkomt met het stelsel dat oorspronkelijk was voorzien voor de erfenisgevallen.

8. Saneringsprogramma.

Het saneringsprogramma behoeft nog slechts te bevatten de erfenisgevallen die door de provincie zelf worden aangepakt. Anders dan in de IBS, vormt het niet langer de basis voor de financiering door het Rijk en behoeft dan ook niet meer van rijkswege te worden beoordeeld.

Het programma heeft, ook volgens de memorie van toelichting, vooral een interne functie (Hoofdstuk III, paragraaf 5.1). Tevens dient het als basis voor de inspraak, doch alleen voor zover het betreft erfenisgevallen.

Het is evenwel zeer de vraag of deze functies voldoende zijn om een programmaverplichting op deze wijze in de wet op te nemen. Nu het geen volledig beeld van de saneringsgevallen in de provincie behoeft te geven (nieuwe gevallen en gevallen die door anderen – anders dan krachtens een bevel – worden aangepakt behoeven niet te worden opgenomen) lijkt het nauwelijks geschikt voor de beperkte functies die hiervoor werden genoemd (interne planning en inspraak). Ook door de Raad voor het binnenlands bestuur wordt ervoor gepleit de verplichting tot saneringsprogrammering te doen vervallen.

Hierbij zij nog opgemerkt dat het saneringsprogramma geen prioriteitstelling, noch een opgave van de te treffen maatregelen behoeft te bevatten, hetgeen de waarde uit een oogpunt van inspraak nogal beperkt. Voor de inspraak zal in de praktijk veel belangrijker zijn artikel 27m, eerste lid, onder b, van het wetsvoorstel omdat dat ook met betrekking tot de uitvoering in een concreet geval inspraak mogelijk maakt. Dit artikel geeft ook inspraakmogelijkheid met betrekking tot de – niet in het saneringsprogramma opgenomen – nieuwe gevallen (artikel 27m, derde lid). Hieruit blijkt eens te meer dat het saneringsprogramma in de voorgestelde opzet voor de inspraak slechts een beperkte functie heeft.

Gezien de beperkte betekenis van het saneringsprogramma, gelet voorts op de Aanwijzingen betreffende terughoudendheid met planverplichtingen en planprocedures gericht tot de lagere overheden en voorts gegeven de in Hoofdstuk III, paragraaf 5.1, van de memorie van toelichting omschreven

Saneringsprogramma.

8. De Raad beveelt aan de verplichting tot het opstellen van een saneringsprogramma uit het wetsvoorstel te schrappen. De Raad komt tot deze aanbeveling op grond van de overweging dat het saneringsprogramma, zoals het is voorzien in het wetsvoorstel zoals dat aan de Raad is voorgelegd, nauwelijks geschikt is voor de – naar zijn oordeel beperkte – functies die het moet vervullen, met name interne planning en inspraak.

Aan de in het onderhavige wetsvoorstel opgenomen verplichting voor de provincie om jaarlijks een bodemsaneringsprogramma op te stellen ligt de volgende reden ten grondslag. Reeds onder de Interimwet bodemsanering zijn de provincies verplicht tot het opstellen van een saneringsprogramma. Ook op grond van het toekomstige hoofdstuk over planning, op te nemen in de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne, zullen zij verplicht zijn tot het opstellen van een provinciaal milieu-uitvoeringsprogramma, waarvan het provinciale bodemsaneringsprogramma deel zal uitmaken. Het schrappen van de verplichting tot het opstellen van een bodemsaneringsprogramma in het voorliggende wetsvoorstel zal naar mijn mening derhalve tot verwarring en ongewenste discontinuïteit in de huidige praktijk bij de provincies kunnen leiden.

Teneinde meer inhoud te geven aan de interne en externe functie van het programma is de reikwijdte van dat programma verbreed. Alle gevallen die aan de provincie bekend zijn, dus ook die welke in eigen beheer worden aangepakt, moeten erin worden opgenomen. De interne functie van het programma komt tot uiting in de planning van de eigen middelen en menskracht. Naar verwachting zal een zodanig beroep op de inzet van provinciale ambtenaren ten behoeve van de begeleiding van de aanpak van bodemverontreiniging in eigen beheer worden gedaan, dat dit opname van deze categorie gevallen in het programma noodzakelijk maakt. Ook de externe functie van het programma zou onvolledig zijn als de aanpak door derden buiten het programma zou worden gelaten. Immers, de inspraakmogelijkheden van belanghebbenden met

bedoeling dat het bodemsaneringsprogramma te zijner tijd deel zal uitmaken van het toekomstige provinciale milieuprogramma, zoals voorzien in de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne wanneer deze is gewijzigd volgens het wetsvoorstel no. 21 163 (milieubeleidsplanning en milieukwaliteits-eisen), beveelt de Raad aan de verplichting tot opstelling van een bodemsaneringsprogramma te doen vervallen.

Artikelsgewijze opmerkingen.

9. De voorgestelde toevoeging aan artikel 1 WBB (artikel I, onder A, van het wetsvoorstel) beoogt het criterium voor sanering volgens de IBS («ernstig gevaar voor de volksgezondheid of het milieu») te vervangen door de omschrijving «een geval waarin de bodem zodanig is of dreigt te worden verontreinigd dat ernstig gevaar bestaat voor vermindering van de functionele eigenschappen die de bodem voor mens, plant en dier heeft». Dit sluit aan bij artikel 1 WBB, waarin «belang van de bescherming van de bodem» wordt omschreven als: het belang van het voorkomen, beperken 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.

Volgens de memorie van toelichting (bladzijde 7) betreft het hier een redactionele aanpassing aan de terminologie van de Wet bodembescherming, en geen verruiming van de reikwijdte van de wet, zoals de CRMH meent (advies, bladzijde 9). Voorts kan volgens de CRMH de passage over de landbouwgronden (Hoofdstuk II, paragraaf 2.3) verwarring wekken over wat verstaan wordt onder de functionele eigenschappen van de bodem. De reactie hierop in de memorie van toelichting kan niet in voldoende mate bevrediging schenken. Een nadere uiteenzetting ware hier wenselijk, waarbij ook ingegaan moge worden op de opmerking van de CRMH, dat de (in het vooruitzicht gestelde) aparte criteria voor specifiek bodemgebruik

betrekking tot het programma en de concrete uitvoering van de daarin opgenomen gevallen dienen niet alleen beperkt te zijn tot overheids-saneringen, maar ook te gelden voor saneringen in eigen beheer. Deze overwegingen hebben geleid tot een wijziging van de bepaling in het wetsvoorstel die strekt tot verbreding van de reikwijdte van het programma. Elementen die niet nodig zijn voor de beide doelstellingen van het programma – hulpmiddel bij planning en inspraak – zijn geschrapt. Dit betreft het overzicht van de financiële gevolgen en het verslag van de uitvoering van het voorgaande programma.

Artikelsgewijze opmerkingen.

9. De Raad acht een nadere uiteenzetting over de term «de functionele eigenschappen van de bodem» wenselijk. Met de functionele eigenschappen die de bodem van nature voor mens, plant of dier heeft worden onder meer bedoeld de ecologische functie, de draagfunctie en de teeltfunctie. De sanering van de bodem dient er in beginsel op te zijn gericht dat de bodem na voltooiing van die sanering weer multifunctioneel zal zijn. Dit saneringsdoel geldt voor alle verontreinigde bodems, ongeacht het gebruik ervan. Of een geval van bodemverontreiniging in aanmerking komt voor sanering op grond van het onderhavige wetsvoorstel is afhankelijk van de daarvoor in de Leidraad bodemsanering gestelde criteria. Met betrekking tot landbouwgronden doen zich daarbij specifieke problemen voor, waarvoor thans geen oplossing gevonden is. De daarvoor ingestelde werkgroep «Aanpak bodemverontreiniging in het landelijk gebied» zal hieraan aandacht besteden. In het algemeen deel van de memorie van toelichting is hierop ingegaan.

Voorts acht de Raad het wenselijk te verduidelijken of de vermindering van de functionele eigenschappen betrekking moet hebben op de functies die de bodem heeft voor zowel mens, plant als dier, dan wel voor een of meer van de genoemde categorieën.

De milieuwetgeving beoogt de onderscheiden componenten van het milieu, zoals de lucht, het water en de bodem, met preventieve en curatieve maatregelen te beschermen. Bij de component

zich niet verdragen met het uitgangspunt van multifunctionaliteit van de bodem.

Het komt de Raad voorts wenselijk voor dat in wettekst of toelichting wordt verduidelijkt of gevaar moet bestaan voor functieverlies van de bodem voor – cumulatief – «mens, plant en dier» dan wel of hier sprake is van een alternatieve reeks. De laatstbedoelde opvatting lijkt te worden aangehangen door de CRMH, die volgens paragraaf 2.1.1 van zijn advies een saneringsgeval aanwezig acht bij belemmering van «een of meer functies». De Raad wijst erop, dat de keuze tussen de ene of de andere opvatting belangrijke gevolgen kan hebben.

10. Nu volgens het toe te voegen nieuwe vierde lid van artikel 23 het daarbedoelde bevel tevens een omschrijving zal moeten bevatten van de maatregelen welke uitvoering gedoogd moet worden, rijst de vraag waarom een dergelijke omschrijving niet gevegd wordt in de in het derde lid bedoelde situatie. In beide gevallen betreft het vergaande ingrepen, welke zo duidelijk mogelijk aan de betrokkene zouden dienen te worden aangekondigd.

De Raad geeft in overweging het derde lid aan te vullen, althans op de besproken discrepantie in te gaan.

11. Met betrekking tot het voorgestelde artikel 27a, tweede lid, heeft de Raad zich afgevraagd waarom gedeputeerde staten te dezen worden gelijkgesteld met de burgemeester van de betrokken gemeente, nu het eerste lid in het geheel niet rept van gemeenten maar enkel van de waterkwaliteitsbeheerder. De Raad vermoedt dat hier sprake is van een misstelling en dat «de burge-

bodem manifesteren de hiervoor genoemde ongewenste processen zich doordat de bodem niet beantwoordt aan de verschillende functies die deze heeft hetzij voor de mens, hetzij voor planten, hetzij voor dieren. Is er ernstig gevaar voor de functionele eigenschappen die de bodem heeft voor een van deze categorieën, dan is voldaan aan het criterium dat voor een saneringsgeval is gesteld. Om eventuele misverstanden te voorkomen is de zinsnede «voor mens, plant en dier» gewijzigd in: voor mens, plant of dier.

10. Het derde lid van artikel 23 heeft betrekking op een bevel dat is gericht tot degene op wiens grondgebied de oorzaak van de verontreiniging of de aantasting zich bevindt of de verontreiniging, de aantasting of de directe gevolgen daarvan zich voordoen. Het bevel strekt ertoe dat op dat grondgebied personen toegelaten worden, die handelingen verrichten met het oog op het aanpakken van die verontreiniging. In de wet is aangegeven wat die handelingen kunnen inhouden, namelijk hetgeen in de onderdelen a en b van het derde lid is omschreven. Het in het vierde lid bedoelde bevel is gericht tot degene wiens grondgebied in de directe omgeving daarvan ligt, zonder dat dit grondgebied zelf bij die verontreiniging behoeft te zijn betrokken. In dit geval kunnen de maatregelen van een andere aard zijn. Te denken valt aan het doorgang verlenen aan voertuigen of hulpmiddelen, of het toestaan dat deze op het terrein worden geplaatst. Omdat in de wet niet nauwkeurig is aan te geven om welke maatregelen het hier gaat, is bepaald dat in het bevel de maatregelen worden aangegeven.

De toelichting is uitgebreid met een passage waarin op dit verschil is ingegaan.

11. Met het gelijkstellen in artikel 27a, tweede lid, van gedeputeerde staten met de burgemeester van de betrokken gemeente voor de toepassing van de artikelen 25-27 is beoogd te bereiken dat ingeval de waterkwaliteitsbeheerder de in artikel 23 bedoelde bevoegdheden uitoefent, deze – naast de inspecteur – niet alleen de burgemeester maar ook gedeputeerde staten raadpleegt

meester» vervangen moet worden door de waterkwaliteitsbeheerder.

De Raad heeft voorts niet kunnen voorzien waarom in het bedoelde tweede lid voor de in dat artikel beschreven situatie niet mede artikel 24 van overeenkomstige toepassing wordt verklaard. Het viel de Raad op dat uit het voorgestelde artikel 65 een overeenkomstige toepassing van artikel 24 in de daar aangeduide gevallen wél voortvloeit.

en dat het verzoek tot het treffen van maatregelen ook van gedeputeerde staten kan uitgaan.

Anders dan de Raad meent, betreft het hier dus geen misstelling. De memorie van toelichting is op dit punt verduidelijkt.

Artikel 65 is aangevuld om te bereiken dat ook bij toepassing van de artikelen 25-27 door een van de vier grote gemeenten gedeputeerde staten door de gemeenten worden geraadpleegd.

Artikel 24 is in het wetsvoorstel zoals dat aan de Raad is voorgelegd, niet van overeenkomstige toepassing verklaard, omdat een waterkwaliteitsbeheerder niet een met dat van de Commissaris van de Koningin overeenkomend ambt kent. Bij de uitoefening van provinciale bevoegdheden door de grote gemeenten is artikel 24 wel van overeenkomstige toepassing verklaard. Op gemeentelijk niveau vindt de commissaris zijn pendant in de burgemeester. Bij de uitoefening van bevoegdheden door de grote gemeenten op grond van artikel 65 dienen de aan de commissaris in artikel 24 opgedragen taken derhalve door de burgemeester te worden verricht. Bij nader inzien meen ik dat ook in gevallen waarin de waterbodem in het geding is, een eenhoofdig orgaan de bevoegdheid moet hebben snel maatregelen te nemen. Voor rijkswaterbodems kan de Minister van Verkeer en Waterstaat dat doen op grond van artikel 27a jo artikel 23. Voor de overige waterbodems is de bevoegdheid maatregelen te nemen vooruitlopend op de maatregelen op grond van artikel 23, opgedragen aan de Commissaris van de Koningin.

In de toelichting is hier nader op ingegaan.

Tevens is artikel 65 zodanig gewijzigd dat de grote gemeenten net zoals de provincies – die dat doen op grond van artikel 27c – de inspecteur op de hoogte stellen van gevallen van bodemverontreiniging.

12. In de memorie van toelichting bij artikel 27b wordt gezegd dat het bij particuliere activiteiten niet zo voor de hand ligt voor te schrijven dat over de sanering inspraak moet worden georganiseerd, doch dat het zeker raadzaam kan zijn omwonenden bij de sanering te betrekken.

Hiertegenover kan worden opgemerkt dat het feit dat de

12. Aan de wens van de Raad in de memorie van toelichting een verduidelijking te geven ten aanzien van de inspraak in gevallen, waarin de sanering door een particulier wordt aangepakt, is gehoor gegeven. In het nieuwe artikel 22 is de verplichting voor de provincie opgenomen kennisgeving te doen van ingekomen meldingen met betrekking tot handelingen ter

sanering door een particulier wordt aangepakt nog niet meebrengt dat geen inspraak kan worden voorgeschreven. Gezien vanuit potentiële insprekers zijn deze saneringen (minstens) even interessant als door de overheid uitgevoerde saneringen.

Indien inspraak niet verplicht is, roept de hiervoor aangehaalde passage vragen op, aangezien het voor particuliere saneerders niet duidelijk kan zijn waarom het «raadzaam» zou zijn omwonenden bij de voorbereiding van de sanering te betrekken.

In de memorie van toelichting moge aan dit aspect enige aandacht worden besteed.

13. Met betrekking tot artikel 27g meent de Raad dat het aanbeveling verdient om tot uitdrukking te brengen op welk moment het voorschot desgevraagd dient te worden voldaan.

14. In de voorgestelde artikelen 27m en 27o wordt bepaald dat de artikelen vervallen zodra in het door hen geregelde onderwerp wordt voorzien door een wijziging van onderscheidenlijk de Provinciewet en de gemeentewet.

De Raad deelt het standpunt van de Raad voor het binnenlands bestuur, die meent dat vanuit een oogpunt van zuiverheid van wetgeving in een wet niet zou moeten worden vooruitgelopen op de verwachte herziening van andere wetten en dat het de duidelijkheid van de wetgeving ten goede zou komen als, mocht bij de herzieningen

vermindering of verplaatsing van bodemverontreiniging door derden in eigen beheer. Belangstellenden kunnen op grond van de Wet openbaarheid van bestuur kennis nemen van de bij de melding ingediende gegevens. Naar aanleiding daarvan kunnen zij verzoeken een bevel te geven op grond van artikel 27d. Voorts is, zoals bij punt 8 reeds is gezegd, het bodemsaneringsprogramma uitgebreid tot alle gevallen die aan de provincie bekend zijn. Ten aanzien van de gevallen van bodemverontreiniging die in het bodemsaneringsprogramma zijn opgenomen, wordt in de provinciale verordening geregeld hoe derden worden betrokken bij nader onderzoek, saneringsonderzoek en sanering. Dit geldt ook voor nader onderzoek en sanering in gevallen die door anderen dan de provincie worden aangepakt. In het kader van de inspraak ten aanzien van dat programma kunnen voorts eventueel door de provincie met betrekking tot die gevallen te nemen stappen aan de orde komen.

13. Het moment waarop een voorschot op een schadeloosstelling, als bedoeld in artikel 27g, vijfde lid, moet worden betaald, is niet voor alle gevallen eenduidig aan te geven. Dit zal van de concrete omstandigheden afhangen, die van geval tot geval kunnen verschillen, met name wanneer het een situatie betreft waarin met een rechthebbende geen overeenstemming wordt bereikt. In het algemeen kan worden gesteld dat de algemene beginselen van behoorlijk bestuur met zich brengen dat de overheid niet onnodig zal mogen talmen met het voldoen aan haar verplichtingen. Dit is in de toelichting vermeld.

14. Met de Raad meen ik dat het in het algemeen vanuit een oogpunt van zuiverheid van wetgeving niet wenselijk is vooruit te lopen op een verwachte herziening van een wet, maar bij die herziening zelf te bepalen dat vergelijkbare en nader aan te geven plichten in andere wetten komen te vervallen.

Het is echter niet te voorzien of de in voorbereiding zijnde wijzigingen van de Provinciewet en de gemeentewet, die op het moment waarop het onderhavige wetsvoorstel aan de Raad werd gezonden, vooruit liepen op de onderhavige wijziging, eerder kracht van wet zullen hebben dan dit

van bedoelde organieke wetten worden voorgeschreven dat algemene inspraakverordeningen tot stand worden gebracht, bij die herzieningen zelve wordt bepaald dat vergelijkbare en nader aangegeven plichten in andere wetten komen te vervallen.

De Raad beveelt aan de wetteksten te dezen te wijzigen.

15. In de toelichting op artikel 27n, tweede lid, wordt gezegd dat, indien de provincie een verzoek – als bedoeld in het eerste lid – afwijst, deze afwijzing gemotiveerd moet worden door aan te tonen dat redelijkerwijs niet kan worden aangenomen dat de gemeente in staat is het onderzoek of de sanering verantwoord uit te (doen) voeren.

De Raad wijst erop dat aldus de toelichting de indruk wekt dat de bedoelde afwijzingsgrond de enig toegestane is. De wettekst geeft evenwel geen beperking.

De Raad beveelt aan de wet en de toelichting met elkander in overeenstemming te brengen.

16. Beslissingen over de schadevergoedingen, bedoeld in artikel 46, worden in laatste instantie genomen door de administratieve rechter, zulks op grond van artikel 56, eerste lid.

Evenwel worden de min of meer vergelijkbare schadevergoedingsaanspraken van artikel 45 ter beoordeling gegeven aan de burgerlijke rechter.

Het verdient aanbeveling om in de memorie van toelichting dit verschil te motiveren dan wel om dezelfde rechtsgangen te creëren.

wetsvoorstel. Bij de door de Raad voorgestelde systematiek zou het onvoorspelbare faseverschil tussen dit voorstel enerzijds en de beide andere anderzijds tot een lacune in de wetgeving kunnen leiden. Om dat te voorkomen heb ik gemeend in dit geval wel reeds hier te moeten regelen dat bepalingen van het onderhavige voorstel vervallen op het tijdstip waarop in de daarin geregelde materie door de wijziging van de beide andere wetten wordt voorzien.

15. Zoals de Raad opmerkt, wekt de memorie van toelichting ten onrechte de indruk dat de enige afwijzingsgrond bij een beslissing op een verzoek van een gemeente te worden belast met de uitvoering van onderzoek of sanering van gevallen, zou zijn dat redelijkerwijs niet kan worden aangenomen dat de gemeente in staat is dat verantwoord te doen. De toelichting is gewijzigd in die zin dat daarin is aangegeven dat de bovenbedoelde grond een mogelijke motivering voor een afwijzing oplevert.

16. De Raad signaleert een verschil tussen de beroepsmogelijkheid tegen beslissingen met betrekking tot schadevergoeding, genomen op grond van artikel 45, dan wel van artikel 46, zoals het laatstgenoemde artikel aan de Raad is voorgelegd. In het eerste geval staan zij ter beoordeling van de burgerlijke en in het tweede geval van de administratieve rechter.

Tegen beslissingen omtrent vergoeding van schade als gevolg van een opgelegde gedoogplicht is in het algemeen veelal beroep opengesteld op de burgerlijke rechter.

De schadevergoedingen bedoeld in artikel 46 van het aan de Raad voorgelegde voorstel, omvatten enerzijds vergoedingen van dergelijke schade – ten gevolge van een bevel tot gedogen, gericht tot degene op wiens grondgebied de oorzaak van een verontreiniging of aantasting zich bevindt, of waar de verontreiniging, de aantasting of de directe gevolgen zich voordoen (artikel 27f j° artikel 23, derde lid), tot degene op wiens grond maatregelen moeten worden

getroffen in verband met verontreiniging, aantasting of directe gevolgen daarvan op een in de directe omgeving gelegen grondgebied (artikel 27f j° artikel 23, vierde lid). Anderzijds omvatten zij vergoedingen van schade ten gevolge van andere bevelen – tot onderzoeken of saneren (artikel 27d), tot het staken van een handeling (artikel 27f j° artikel 23, tweede lid). Voor het beroepsrecht was voor al deze gevallen aangesloten bij de regeling van de Interimwet bodemsanering.

De tekst van het wetsvoorstel is gewijzigd, zodat onderscheid is gemaakt tussen beide categorieën beslissingen. De schadevergoeding ten gevolge van de eerstbedoelde categorie is conform het systeem van artikel 45 ter beoordeling van de burgerlijke rechter gebracht.

Voor de andere categorie is het recht op schadevergoeding op grond van de Wet bodembescherming geschrapt. Daarmee is afgeweken van de regeling zoals die is vervat in artikel 17 van de Interimwet bodemsanering en artikel 61aa, eerste lid, onderdeel g, van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne. De redenen voor deze afwijking zijn de volgende. Bedoelde bevelen zullen slechts worden opgelegd aan evidente veroorzakers dan wel aan rechthebbers die een melding van een saneringsvoornemen hebben gedaan. Dergelijke saneringen vallen buiten de door de overheid gefinancierde operatie, ook waar het vergoeding van schade betreft. Het toekennen van een recht op een redelijke en billijke schadevergoeding ten laste van de voor bodemsanering beschikbare financiële middelen van de overheid zou daarmee op gespannen voet staan. Een tweede reden is dat de betrokken schade geen direct gevolg van het overheidsoptreden is, doch van de aanwezige bodemverontreiniging. Zoals is gesteld in de notitie Schadevergoeding in het kader van de Interimwet bodemsanering, Kamerstukken II 1985/86, 19 200-XI, nr. 70, komt saneringschade wel maar verontreinigingschade niet voor vergoeding in aanmerking.

Een derde reden voor de gekozen regeling is dat het niet

gewenst is in dit soort situaties een civielrechtelijke en een administratiefrechtelijke procedure in de wet vast te leggen, waarin dezelfde rechtsvragen moeten worden beantwoord (onder meer schuld- en causaliteitsvragen). Gedoeld wordt op het naast elkaar bestaan van een civielrechtelijk kostenverhaal en een administratiefrechtelijke schadevergoeding na een stakingsbevel dan wel een onderzoeks- of saneringsbevel. Gelet op de aard van de rechtsvragen dient de voorkeur naar het burgerlijk recht uit te gaan. Deze voorkeur wordt bevestigd in de uitvoeringspraktijk van de Interimwet bodemsanering die wel beide rechtsfiguren kent. Tot nu toe is daar enerzijds sprake geweest van circa 125 dagvaardingen en 50 rechterlijke uitspraken in het kader van het kostenverhaal, anderzijds zijn er geen ministeriële saneringsbevelen geweest, en dus geen uitspraak van de Afdeling geschillen.

Indien degene tegen wie één van de onderhavige bevelen is uitgevaardigd van mening is dat hem ten onrechte een schadevergoeding wordt onthouden, staat voor hem ook de weg van het burgerlijk recht open.

Hij zal zich dan krachtens artikel 1401 van het Burgerlijk Wetboek op een onrechtmatige overheidsdaad moeten beroepen.

De toelichting is in deze zin aangepast.

Tevens is in artikel 6laa van de Wet algemene bepalingen de wijziging aangebracht, die nodig is om het hierboven beschreven stelsel door te voeren.

17. In artikel 47 wordt een regeling gegeven voor het verhaalsrecht van de overheid ter zake van de kosten van onderzoek en sanering.

Deze bepaling sluit aan – behoudens een enkel hierna te bespreken verschil – bij artikel 21 van de IBS.

Op grond van het eerste lid van artikel 21 IBS zijn door de Staat reeds een aantal procedures – derhalve op basis van onrechtmatige daad – bij de burgerlijke rechter aanhangig gemaakt. Tegen ettelijke inmiddels gegeven uitspraken zijn rechtsmiddelen aangewend waarop nog niet werd beslist. Van een

17. Met de Raad ben ik van mening dat artikel 21, eerste lid, van de Interimwet bodemsanering aan zijn doel lijkt te beantwoorden. Deze mening is gebaseerd op de circa 50 (tussenvonnissen, die inmiddels voornamelijk in eerste aanleg zijn geweest. Aan het advies van de Raad in de memorie van toelichting een beschouwing te wijden aan deze procedures is gevolg gegeven. Dat geldt ook voor de ervaringen met het tweede lid van artikel 21 van de Interimwet bodemsanering.

Naar aanleiding van de opmerking van de Raad over de

gevestigde jurisprudentie kan daarom nog niet worden gesproken. Toch lijkt tegen het overbrengen van de regeling van artikel 21, eerste lid, IBS, nu die aan zijn doel lijkt te zullen beantwoorden, geen bezwaar te bestaan.

Wel valt het op dat de memorie van toelichting met geen woord rept van deze procedures. Een beschouwing hierover lijkt de Raad dienstig te zijn.

In artikel 47 is overigens wel een enkele wijziging aangebracht in vergelijking met artikel 21, eerste lid, IBS. Zo is in het eerste lid van artikel 47 de term «onrechtmatige daad» vervallen. In plaats daarvan wordt gesproken over «aansprakelijk (zijn) voor de verontreiniging (...) in het betrokken geval». Uit de memorie van toelichting wordt niet duidelijk wat de achtergrond is van deze wijziging. Indien nog steeds bedoeld wordt op aansprakelijkheid uitsluitend op grond van onrechtmatige daad, lijkt het de voorkeur te verdienen deze term ook in de tekst van het artikel te handhaven, mede omdat in artikel 6.3.1, eerste lid, nieuw Burgerlijk Wetboek (NBW) deze term ook wordt gebezigd. De memorie van toelichting moge te dezen een nadere verheldering geven, waarbij tevens kan worden ingegaan op de vraag waarom geen aansluiting gezocht wordt bij het juridische spraakgebruik dat niet pleegt te reppen van aansprakelijkheid voor een verontreiniging als wel voor de gevolgen van de verontreiniging, kortweg: voor de schade daardoor.

Het tweede lid van artikel 21 IBS, handelende over de aanspraken van de sanerende overheid uit ongerechtvaardigde verrijking, wordt al evenzeer overgebracht naar artikel 47 WBB. Het dunkt de Raad dienstig dat de memorie van toelichting van de eventuele ervaringen met dit artikelgedeelte gewag maakt. De Raad beveelt voorts aan dat nader wordt toegelicht waarom gesproken wordt over verhalen «overeenkomstig de regels betreffende ongerechtvaardigde verrijking», liever dan de tekst te handhaven van artikel 21 voornoemd die beter lijkt aan te sluiten bij artikel 6.4.3.1 van het NBW, waaraan in de memorie van toelichting uitdrukkelijk wordt gerefereerd.

Een ander aspect waarop in de toelichting dieper zou kunnen worden ingegaan betreft de verschillende mogelijke gevallen die zich voor kunnen doen met betrekking tot

term onrechtmatige daad zij er op gewezen dat er geen twijfel over behoort te bestaan dat het in artikel 47, eerste lid, bedoelde verhaalsrecht ook bestaat in geval van risico-aansprakelijkheid. Daarbij gaat het niet alleen om de bestaande risico-aansprakelijkheid (bijvoorbeeld op grond van artikel 1405 van het Burgerlijk Wetboek en op grond van artikel 6.3.2.7 van het nieuw Burgerlijk Wetboek), maar ook om de toekomstige. Wat deze laatste betreft, kan worden gedacht aan het bij koninklijke boodschap van 28 juni 1989 ingediende wetsvoorstel tot aanvulling van de Boeken 3, 6 en 8 van het nieuw Burgerlijk Wetboek met regels betreffende de aansprakelijkheid voor gevaarlijke stoffen en verontreiniging van lucht, water en bodem (Kamerstukken II 1988/89, nr. 21 202). Om duidelijk te maken dat het tevens gaat om de in de Interimwet bodemsanering bedoelde aansprakelijkheid is ook de term onrechtmatige daad in de nieuwe bepaling opgenomen. In de voorgestelde bepaling wordt nu gesproken van «verhalen op degene door wiens onrechtmatige daad de verontreiniging van de bodem in het betrokken geval is veroorzaakt of die anderszins krachtens burgerlijk recht buiten overeenkomst aansprakelijk is voor de gevolgen er van».

Aan artikel 47 is een bepaling toegevoegd (vijfde lid) om uitdrukkelijk vast te leggen dat voor de mogelijkheid van kostenverhaal door de overheid niet vereist is dat ten tijde van het ontstaan van de verontreiniging die tot de kosten heeft geleid, onrechtmatig is gehandeld jegens de overheid: Het toevoegen van deze bepaling heeft ook geleid tot het opnemen van overgangsbepalingen in een nieuw artikel V.

Met de verwijzing in het tweede lid van het aan de Raad voorgelegde artikel 47 naar «de regels betreffende ongerechtvaardigde verrijking» is bedoeld aan te sluiten bij het door de Raad aangehaalde artikel 6.4.3.1 van het nieuw Burgerlijk Wetboek. Duidelijk moet zijn dat ook de beperking in artikel 6.4.3.1, eerste lid, gelegen in de woorden «voor zover dit redelijk is» alsmede hetgeen in het tweede en derde lid

de vraag aan wie het verhaalsrecht toekomt. In de artikelsgewijze toelichting wordt hieraan maar zeer summier aandacht besteed, terwijl in het algemeen deel hier en daar passages zijn te vinden die bovendien nog vragen open laten. Zo blijft onduidelijk wanneer aan gemeenten een verhaalsrecht toekomt.

Gemeenten dragen met betrekking tot erfenisgevallen 7,5% van de kosten (artikel 48). Uit de laatste alinea van paragraaf 5.1 van Hoofdstuk III kan worden afgeleid dat gemeenten alleen een verhaalsrecht hebben wanneer zij alle kosten van een bepaalde sanering hebben gedragen.

In de toelichting op artikel 47 zou op de verschillende soorten gevallen (erfenis/nieuw, in eigen beheer/op verzoek) moeten worden ingegaan.

Ook het derde lid moge nader worden toegelicht. Niet recht duidelijk is of, indien de Staat een deel van de kosten heeft gedragen, de gemeenten en provincies per definitie geen verhaalsactie mogen starten (voor hun gedeelte), of dat hun dit alleen is toegestaan, indien het Rijk van zijn bevoegdheid geen «gebruik maakt».

Tenslotte verdient het nadere toelichting waarom, indien de Staat kosten verhaalt, volgens het derde lid daardoor de procesbevoegdheden van provincie en gemeente worden geabsorbeerd. Als het volgens artikel 47, eerste lid, mogelijk is dat twee overheidslichamen (provincie en gemeente) zelfstandig en desverkiezende los van elkander procederen, dan is niet zonder meer duidelijk waarom het ten tonele verschijnen van de Staat de lagere overheden tot procederen onbekwaam maakt.

van dat artikel is gesteld, van toepassing is. Verder is de omschrijving van degene op wie krachtens deze bepaling verhaald kan worden, gewijzigd. Of de kosten kunnen worden verhaald, dient niet af te hangen van de vraag of de betrokkene, die ongerechtvaardigd is verrijkt, aan bepaalde kwalificaties voldoet.

Voorts acht de Raad het wenselijk dat in de toelichting dieper zal worden ingegaan op de verschillende verhaalsmogelijkheden. In het wetsvoorstel, zoals dat aan de Raad is voorgelegd, was gekozen voor een stelsel waarbij de aanpak van de bodemverontreiniging, voor zover deze niet door anderen in eigen beheer of krachtens een bevel plaats zou vinden, door de provincie zou worden gefinancierd. In de bepaling met betrekking tot het verhaalsrecht was daarom uitgegaan van de situatie waarin de lagere overheden de te hunnen laste komende kosten verhalen. Voor het geval dat kosten ten laste van de Staat zouden komen, was voorzien in de mogelijkheid van kostenverhaal door de Staat waarbij tevens de kosten die in het betrokken geval ten laste kwamen van de lagere overheden, werden verhaald.

Het gewijzigde wetsvoorstel kent ook voor de kosten van de aanpak van gevallen die ontstaan door verontreinigende handelingen die in de toekomst plaatsvinden – voor zover deze niet in eigen beheer of krachtens een bevel door en op kosten van anderen worden aangepakt – financiering door het Rijk. De opzet van de verhaalsbepaling is daaraan aangepast. De Staat verhaalt de te zijnen laste komende kosten. Het zou niet praktisch zijn als in een geval waarin daarnaast ook kosten ten laste van een provincie of een gemeente zijn gekomen, een actie van die provincie of die gemeente zou lopen.

Daarom is bepaald dat de Staat alsdan ook de kosten voor die andere overheidsorganen verhaalt. Komen de kosten uitsluitend ten laste van provincie en gemeente of maakt de Staat geen gebruik van zijn mogelijkheid tot verhalen, dan kunnen zij die zelf verhalen.

In de memorie van toelichting is op een en ander nader ingegaan.

18. In de toelichting wordt bij artikel I, onderdeel O, artikel 50 genoemd waar het betreft artikel 51. Artikel 50 is niet toegelicht.

Weliswaar is het eerste lid uitvoerig besproken in Hoofdstuk IV, paragraaf 3.2, doch het tweede lid komt nergens uitdrukkelijk ter sprake.

Daardoor blijft nu onduidelijk, waarom slechts wordt verwezen naar artikel 27n, eerste lid, (erfenisgevallen en niet tevens naar artikel 27n, vierde lid, (nieuwe gevallen. Indien voor nieuwe gevallen niet geldt dat de provincie het door haar te dragen gedeelte van de kosten aan de gemeente betaalt, rijst de vraag waarom een gemeente dan nog een verzoek zou indienen, in plaats van de sanering in eigen beheer, met toepassing van artikel 27b (melding) aan te pakken.

Voorts wijst de Raad erop dat dit artikel bezwaarlijk lijkt te stroken met punt 7 van de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek, alwaar wordt aanbevolen niet te verwijzen naar bepalingen die op hun beurt een verwijzing inhouden. Het aan de orde zijnde artikel verwijst naar artikel 27n, dat verder verwijst naar artikel 27i. Laatstbedoeld artikel grijpt tenslotte terug naar de artikelen 27i en 27j.

De Raad meent dat gepoogd dient te worden een estafette van wetsartikelen te voorkomen.

19. In artikel 56 wordt aan de provincies geen beroep opengesteld tegen de besluiten, bedoeld in artikel 48, eerste en derde lid, zomede in artikel 49, derde lid. Het komt de Raad wenselijk voor dat een en ander in de memorie van toelichting wordt gemotiveerd dan wel dat artikel 56 wordt aangevuld.

In dit verband herinnert de Raad aan hetgeen hij zei onder punt 5 hiervoor met betrekking tot het ontbreken van beroep tegen beslissingen op grond van artikel 27i.

En tenslotte heeft de Raad kennis genomen van hetgeen gezegd wordt in Hoofdstuk V, paragrafen 15 tot en met 17, van de memorie van toelichting, alwaar de verwachting wordt uitgesproken dat tegen besluiten op grond van artikel 27h beroep zal worden geopend op basis van de Wet Arob. De Raad meent dat in de memorie van toelichting zou dienen te worden gemotiveerd waarom deze beroepsmogelijkheid in dit geval de voorkeur verdient boven een beroep op grond van artikel 56.

18. De verwisseling van de artikelen 50 en 51 in de toelichting is ongedaan gemaakt.

Op de opmerking van de Raad over verwijzing naar artikel 27n, vierde lid, behoeft niet meer te worden ingegaan nu in het financieringsstelsel geen onderscheid meer wordt gemaakt tussen erfenisgevallen en nieuwe gevallen. Burgemeester en wethouders kunnen gedeputeerde staten verzoeken hen te belasten met de aanpak van alle onderzoeks- en saneringsgevallen die de provincie blijkens het programma in de komende vier jaar wil aanpakken. De verwijzingen zijn tot het noodzakelijke beperkt.

19. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad is artikel 56 aangevuld met de door de Raad genoemde financiële besluiten zodat ook daartegen beroep openstaat.

Voorts meent de Raad dat in de memorie van toelichting moet worden gemotiveerd waarom bij besluiten op grond van artikel 27h Arob-beroep de voorkeur verdient boven beroep op grond van artikel 56.

Deze besluiten betreffen vrijstelling van een bestemmingsplan, door burgemeester en wethouders op verzoek van gedeputeerde staten te verlenen op grond van artikel 17, eerste lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, dan wel, bij uitblijven van een vrijstellingsbesluit van burgemeester en wethouders, door gedeputeerde staten zelf. Tegen een besluit van burgemeester en wethouders op grond van dat artikel staat op grond van de Wet

op de Ruimtelijke Ordening Arob-beroep open. Het ligt voor de hand dat het besluit van gedeputeerde staten dat daarvoor in de plaats kan treden, dezelfde beroepsmogelijkheid kent. Dit is nader uitgelegd in de memorie van toelichting.

20. De Raad merkt met betrekking tot onderdeel T van artikel I op dat het aldaar genoemde artikel 77 WBB inmiddels is vervallen bij de Wet van 19 januari 1989 (Stb. 7). Hetzelfde geldt voor artikel 78 WBB. Derhalve dient onderdeel T te vervallen en ware de verwijzing naar artikel 78 in de memorie van toelichting bij artikel II aan te passen.

20. In verband met het vervallen van de artikelen 77 en 78 is het oorspronkelijke onderdeel T geschrapt en is de toelichting aangepast.

21. Is de mededeling op grond van artikel 7, tweede lid, IBS, te beschouwen als een toezegging voor een bijdrage voor een bepaald saneringsgeval, in artikel 48 WBB betreft de bijdrage een totaalbudget voor het desbetreffende jaar. Duidelijk zou moeten worden gemaakt, of uit artikel III, derde lid, voortvloeit dat het bedrag waarop de mededeling op grond van artikel 7, tweede lid, IBS betrekking heeft, in mindering wordt gebracht op de bijdrage die op grond van artikel 48 WBB aan de provincie wordt toegekend.

21. Zoals de Raad opmerkt is de mededeling, bedoeld in artikel 7, tweede lid, van de Interimwet bodembescherming formeel een toezegging voor een bijdrage in een bepaald geval. In de praktijk wordt deze bepaling echter, net als artikel 48 van het wetsvoorstel, uitgevoerd door middel van budgetverlening. Het ligt in de bedoeling de onderhavige regeling in werking te laten treden met ingang van een nieuw kalenderjaar, zodat verrekening van bijdragen niet aan de orde zal komen. Bijdragen aan de provincies kunnen reeds in de loop van het voorafgaande jaar op grond van de Interimwet worden verleend.

Voor bijdragen aan de vier grote gemeenten is dat niet mogelijk. Bij nader inzien heb ik daarom besloten aan de overgangsbepalingen in artikel IV (in de versie zoals die aan de Raad is voorgelegd artikel III) een lid toe te voegen. Op grond van het nieuwe lid wordt de bijdrage aan de vier grote gemeenten voor het eerste kalenderjaar waarin de wet in werking is, zo spoedig mogelijk toegekend.

Memorie van toelichting.

22. Het heeft de Raad getroffen dat de memorie van toelichting in paragraaf 4 van Hoofdstuk I vermeldt dat bij de evaluatie van de IBS de verdeling van taken en bevoegdheden tussen de verschillende overheden een knelpunt bleek te vormen, terwijl in paragraaf 3.2 van Hoofdstuk II gezegd wordt dat

Memorie van toelichting.

22. Met betrekking tot de evaluatie van de Interimwet bodemsanering heeft het de Raad getroffen dat de memorie van toelichting vermeldt dat bij de evaluatie van die wet de verdeling van taken en bevoegdheden een knelpunt bleek te vormen, terwijl elders gezegd wordt, dat de in het

de in het evaluatierapport besproken knelpunten als zodanig geen betrekking hadden op de in de wet neergelegde bestuurlijke opzet.

De Raad meent dat deze op het eerste gezicht aanwezige tegenpraak toegelicht of opgeheven dient te worden.

evaluatierapport besproken knelpunten als zodanig geen betrekking hadden op de in de wet neergelegde bestuurlijke opzet. De Raad meent hierin een tegenstelling te zien.

Het evaluatierapport constateert onder meer een knelpunt op het gebied van de verdeling van taken en bevoegdheden tussen de verschillende overheden, die in het bijzonder tot uitdrukking komt in

a. de wijze van financiering van de projectuitvoering;

b. de functie van het jaarlijks bodemsaneringsprogramma als sturingsinstrument;

c. de wijze waarop vanuit de rijksoverheid controle wordt uitgeoefend op de taakuitvoering door de lagere overheden.

Het onderhavige wetsvoorstel bevat voorstellen tot verbetering van elk van deze specifieke onderdelen van het knelpunt. Het rapport van het

evaluatie-onderzoek constateerde geen knelpunt op het gebied van de bestuurlijke opzet, in die zin dat bijvoorbeeld één of meer van de betrokken overheden bij de uitvoering van de bodemsaneringsoperatie overbodig zou zijn, of dat de voortrekkersrol van de provincie verplaatst zou moeten worden naar een ander overheidsniveau.

In de memorie van toelichting is aan een en ander aandacht besteed.

23. Ziet de Raad het goed, dan vloeit de in Hoofdstuk IV, paragraaf 4, van de memorie van toelichting besproken verplichting van de provincie om tweemaal per jaar verslag te doen aan het Rijk aangaande de besteding van de voor erfenisgevallen verleende bijdragen niet voort uit de tekst van artikel 51 maar zal zij wellicht te zijner tijd voortvloeien uit de op grond van het tweede lid te verwachten ministeriële regeling.

Enige aanpassing van de memorie van toelichting lijkt wenselijk.

23. De Raad acht verduidelijking gewenst van hetgeen in de memorie van toelichting wordt gesteld over de verslaglegging van de provincies aan het Rijk.

De bedoelde passage refereert aan het in de praktijk van de uitvoering van de Interimwet bodemsanering ontstane gebruik dat provincies en Rijk tweemaal per jaar zogenoemde «voortgangsgesprekken» voeren over de voortgang van de aanpak van budgetgevallen. In artikel 52, eerste lid, van het gewijzigde voorstel (oud artikel 51) wordt thans voor gedeputeerde staten een wettelijke verplichting geïntroduceerd tot het doen van verslag aan de minister van de besteding van de door hem toegekende bijdragen. Dit betreft dus met name financiële gegevens. Een

nadere uitwerking van deze financiële verantwoording geschiedt bij de in het tweede lid van artikel 52 voorziene ministeriële regeling. Op grond van dit artikellid kunnen ook andere gegevens worden verlangd. Het ligt voor de hand de voortgangsgesprekken te laten plaatsvinden aan de hand van de hier bedoelde verslaglegging. De memorie van toelichting is op dit punt verduidelijkt.

De provinciale verslagen zullen een belangrijke rol vervullen bij de verdere gedachtenvorming omtrent het beleid ten aanzien van bodemsanering. Zowel voor de raming van de totaal aan bijdragen ter beschikking te stellen som als voor de verdeling van de bijdragen over de provincies en een optimale besteding van de bijdragen, is het nodig inzicht te hebben in de wijze waarop de bodemsanering is aangepakt met behulp van de reeds verleende bijdragen. Ook voor de evaluatie die onder punt 2 van dit nader rapport is aangekondigd, zijn de verslagen onontbeerlijk.

Ik heb daarom een nieuw artikel 53 in het wetsvoorstel opgenomen om de nakoming van de verslagplicht te waarborgen. Daarvoor is aangesloten bij het systeem voor een soortgelijke regeling dat bij de Wet tot wijziging van de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing (Stb. 1989, 2) in die wet is aangebracht. Dit houdt in dat een provincie die niet voor 1 september heeft voldaan aan de verplichting, geconfronteerd kan worden met inhouding van de voor het volgende jaar uit te keren bijdrage ter waarde van twintig procent van de bijdrage die is toegekend voor het jaar waarover de provincie haar verplichting niet is nagekomen. Indien zij binnen een door de minister gestelde termijn alsnog verslag uitbrengt, wordt het ingehouden bedrag alsnog ter beschikking van de provincie gesteld.

Gebeurt dat niet, dan wordt het bedrag over de andere provincies verdeeld. In de toelichting is op deze inhoudingsmogelijkheid ingegaan.

24. Er zal een rijk palet van onderzoektypen komen te bestaan. Het voorstel van wet zelf presenteert in

24. De Raad meent dat een verscheidenheid aan onderzoekstypen op het gebied van bodemsa-

artikel 1 het nader onderzoek en het oriënterend onderzoek. De artikelsgewijze toelichting op onderdeel A voegt daaraan het vervolgonderzoek en het saneringsonderzoek toe. Uit paragraaf 4 van Hoofdstuk IV tenslotte blijkt dat ook nog aan de orde kan komen een bijzonder inventariserend onderzoek.

Een nadere stroomlijning van de terminologie zou naar het oordeel van de Raad nuttig kunnen zijn. Mocht zulks onmogelijk of onwenselijk zijn, dan zou het dienstig kunnen zijn om een nadere belijning van de onderscheiden typen te probeeren.

25. Op ettelijke plaatsen in de memorie van toelichting (Hoofdstuk III, paragraaf 3; Hoofdstuk III, paragraaf 5.1, laatste zin, en paragraaf 5.2) heeft de Raad verwijzingen aangetroffen naar het bureau van de Landsadvocaat. De Raad acht zodanige verwijzingen minder passend in de toelichting bij dit wetsvoorstel. Zij waren te heroverwegen.

26. Op onderscheidene plaatsen in de toelichting worden tijdstippen van acties vermeld die inmiddels zijn verstreken. De toelichting ware op die punten te actualiseren, mede in het licht van de verlenging van de werkingsduur van de IBS.

27. Voor enkele redactionele kanttekeningen moge het college verwijzen naar de bij het advies behorende bijlage.

nering zal ontstaan en acht een stroomlijning van de terminologie gewenst. In de praktijk worden reeds meer onderzoekstypen gehanteerd dan in het wetsvoorstel zijn benoemd. Oogmerk van het opnemen van enkele onderzoekstypen in de wettekst is onder meer het bewerkstelligen van stroomlijning van de terminologie. Een verdere stroomlijning in de wet acht ik met het oog op de praktijk niet gewenst. In de leidraad bodemsanering wordt op de diverse onderzoekstypen nader ingegaan. In dat kader kan de ervaring uit de praktijk snel worden verwerkt. In de memorie van toelichting wordt hieraan aandacht besteed.

25. Het advies van de Raad om verwijzingen naar het bureau van de Landsadvocaat in de toelichting weg te laten is overgenomen.

26. Mede in het licht van de verlenging van de werkingsduur van de Interimwet bodemsanering zijn de in de toelichting op het wetsvoorstel genoemde tijdstippen aangepast.

27. De redactionele kanttekeningen zijn overgenomen, met uitzondering van twee suggesties. De Raad stelt voor in de bepaling over de inspraakverordening (artikel 27m) «andere in de provincie een belanghebbende natuurlijke en rechtspersonen» te vervangen door: belanghebbenden. In dit artikel is de term gebruikt die voorkomt in het voorstel van de gewijzigde Provinciewet (19 836). De desbetreffende bepaling van die wet zal te zijner tijd artikel 27m vervangen.

Voorts geeft de Raad in overweging in het artikel over kostenverhaal «de Staat» te vervangen door: het Rijk. De term «de Staat» is hier gehandhaafd, aangezien de procedures tot verhaal van kosten worden gevoerd door de Staat.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om nog enige wijzigingen in het wetsvoorstel aan te brengen. Deze zijn deels uitvloeisel van het kabinetsstandpunt dat is opgesteld naar aanleiding van het Tien jarenscenario bodemsanering en de interimrapportage van de Commissie bodemsanering in gebruik zijnde industrieterreinen. De wijzigingen worden hieronder besproken.

Ook in de memorie van toelichting is op de gewijzigde bepalingen ingegaan.

– Met het oog op de overzichtelijkheid van de wet is een aantal bepalingen ondergebracht in een nieuw hoofdstuk IV. Algemene bepalingen in geval van verontreiniging van de bodem. Daarin vinden de meldingsplicht en het bevel tot het staken van handelingen die ten onrechte niet zijn gemeld, een plaats, alsmede de bevoegdheden in geval van ernstige verontreiniging of aantasting van de bodem in geval van een ongewoon voorval. Die onderwerpen komen hieronder aan de orde. In verband daarmee is het bestaande artikel 21 ondergebracht in hoofdstuk 111, bij de overige algemene bepalingen ter bescherming van de bodem.

– De verplichting de overheid in kennis te stellen van verontreiniging of aantasting, die in artikel 22 van de Wet bodembescherming oorspronkelijk was beperkt tot verontreinigingen en aantastingen bij ongewone voorvallen, is in het voorgestelde artikel 21 opgenomen en uitgebreid tot verontreiniging en aantasting bij alle handelingen op of in de bodem die tot maatregelen leiden op grond van artikel 14. Wat betreft het gezag waaraan moet worden gemeld (provincie, is aangesloten bij de thans voorgestelde saneringsregeling.

– In artikel 27b van het wetsvoorstel zoals dat aan de Raad is voorgelegd, is een aantal wijzigingen aangebracht. Allereerst is de meldingsplicht overgebracht naar het nieuwe hoofdstuk IV en samen met een aantal andere algemene bepalingen ondergebracht in een paragraaf «Algemeen». De meldingsplichtige handelingen zijn aangeduid als de handelingen ten gevolge waarvan de verontreiniging van de bodem wordt verminderd of verplaatst.

Deze term maakt duidelijk dat ook indien niet beoogd wordt door de betrokken werkzaamheden de bodem te saneren, melding aan gedeputeerde staten vereist is. Het thans voorgestelde artikel 21 heeft betrekking op gevallen waarin degene die op of in de bodem een handeling verricht, bemerkt dat daardoor verontreiniging of aantasting van de bodem ontstaat. Hij dient dan meteen de noodzakelijke maatregelen te nemen en daarvan melding te doen.

Artikel 22 geeft een regeling met betrekking tot de aanpak van de overige gevallen van bodemverontreiniging. Het wetsvoorstel zoals dat aan de Raad is voorgelegd, ging er van uit dat de provincie binnen een maand na ontvangst van een melding van een voorgenomen vrijwillige sanering een beslissing kan nemen over de vraag of al dan niet een bevel tot onderzoek of sanering zal worden gegeven.

Nader overleg met de provincies wees uit dat deze termijn te kort is. Daarom is nu in artikel 22 bepaald dat de melding ten minste drie maanden voor de aanvang van de handeling moet worden gedaan.

De bepalingen die betrekking hebben op melding van een saneringsgeval, zijn samengebracht in het nieuwe artikel 27b. Bij de melding van een saneringsgeval moeten gegevens worden ingediend in de vorm van een saneringsplan dat de goedkeuring behoeft van gedeputeerde staten. Daarin moeten ook gegevens worden opgenomen omtrent de kwaliteit van de bodem na sanering. De mogelijkheid is ingevoerd dat gedeputeerde staten degene die niet overeenkomstig het door hem ingediende plan heeft gehandeld, bevelen dat alsnog te doen.

Hierdoor kunnen gedeputeerde staten ook daadwerkelijk invulling geven aan hun verantwoordelijkheid voor de bodemsanering.

– De bevelsbevoegdheid van gedeputeerde staten is uitgebreid in die zin dat het bevel ook kan zijn gericht op het verrichten van nader onderzoek. Hiermee is uitwerking gegeven aan de uitspraak in kabinetsstandpunt Tien jaren-scenario bodemsanering en de interimrapportage van de

Commissie bodemsanering op in gebruik zijnde bedrijfsterreinen, om in een zo vroeg mogelijk stadium, namelijk reeds voor het nader onderzoek en de sanering van een in een oriënterend onderzoek geconstateerde verontreiniging, verantwoordelijkheid te leggen bij de veroorzaker van die verontreiniging respectievelijk de gebruiker van het verontreinigde terrein. In samenhang hiermee is ook de mogelijkheid dat gedeputeerde staten bevelen handelingen te staken of gedoogplichten op te leggen, uitgebreid tot de fase van het nader onderzoek.

Ook ingeval gedeputeerde staten constateren dat zonder voorafgaande melding de verontreiniging van de bodem wordt verminderd of verplaatst, kunnen zij op grond van het nieuwe artikel 22a een bevel geven. Dit bevel strekt er toe dat de betrokken handeling wordt gestaakt. Door deze nieuwe bevelsmogelijkheden hebben gedeputeerde staten een instrument in handen gekregen om te voorkomen dat bodemverontreiniging op onverantwoorde wijze wordt aangepakt.

– Het nieuwe artikel 44a maakt het mogelijk dat in bij algemene maatregel van bestuur aangegeven categorieën van gevallen de rechthebbende op een grondgebied waar een handeling is of wordt verricht waardoor de bodem kan worden verontreinigd of aangetast, een onderzoeksplicht wordt opgelegd. Hierop is aangebonden door de Commissie bodemsanering in gebruik zijnde bedrijfsterreinen.

Het kabinet heeft deze aanbeveling in het meergenoemde kabinetsstandpunt onderschreven.

– Op grond van het wetsvoorstel zoals dat aan de Raad was voorgelegd, diende de provincie uit het door het Rijk verstrekte budget ook de kosten te financieren van de inrichting van opslagplaatsen van bij de sanering verwijderde grond. Deze bepaling is sinds de start van de werkzaamheden van het Service Centrum Grondreiniging in november 1989 overbodig geworden, daar het servicecentrum deze activiteiten verricht en de kosten in rekening brengt aan de provincies. Voor de provincies behoren de kosten tot

de saneringskosten die uit het budget kunnen worden betaald. De betrokken bepaling is daarom geschrapt.

– Krachtens het wetsvoorstel zoals dat aan de Raad was voorgelegd, zou de Minister jaarlijks een financiële bijdrage aan de provincies verlenen ten behoeve van het onderzoek en de sanering van erfenisgevallen, ongeacht de hoogte van de kosten van aanpak daarvan. Uit dat budget dienden ook de kosten van onderzoek en sanering van omvangrijke gevallen – bij de huidige uitvoering van de Interimwet bodemsanering wordt daaronder verstaan die waarbij de kosten van aanpak meer dan f 10 miljoen of meer dan driemaal het budget dat voor dat jaar door het Rijk aan de provincie is toegekend, bedragen – te worden gefinancierd. Deze wijziging ten opzichte van de huidige praktijk was oorspronkelijk ingegeven door de wens de betrokkenheid van het Rijk bij de aanpak van concrete bodemverontreinigingsgevallen zoveel mogelijk te beperken. De praktijk heeft sindsdien echter uitgewezen dat het Rijk bij bepaalde categorieën van omvangrijke gevallen niet aan een medebetrokkenheid ontkomt. Ook vanuit de andere overheden is de wens naar voren komen dat het Rijk bij de aanpak van dergelijke gevallen betrokken blijft. Derhalve is in het wetsvoorstel de mogelijkheid van een afzonderlijke bijdrage voor deze gevallen opgenomen in artikel 49.

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

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

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

De Minister van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieu-
beheer,
J. G. M. Alders

Lijst van redactionele kanttekeningen, behorende bij het advies no. W08.89 0033 van de Raad van State van 9 oktober 1989.

Wetsvoorstel.

– In de considerans kunnen de woorden «meer permanente en» worden gemist.

– In artikel I, onderdeel A, ware «het openbaar gezag» te vervangen door: «het bestuursorgaan» of door: «het orgaan».

– In het eerste lid, onder a, van artikel 27m ware «andere in de provincie een belang hebbende natuurlijke en rechtspersonen», te vervangen door: belanghebbenden.

– In het voorgestelde artikel 27m ware in het tweede lid, onderdeel b, na «bedoelde» in te voegen: organen en.

– In het voorgestelde artikel 27n, eerste lid, ware «in het bodemsaneringsprogramma opgenomen gevallen» te vervangen door: de in artikel 27i, eerste lid, bedoelde gevallen.

– In het voorgestelde artikel 47, derde lid, ware «de Staat» te vervangen door: het Rijk.

– In artikel I, onderdeel Q, kunnen de woorden «vervalt en» worden gemist.

– In artikel II ware in plaats van «artikel 1, onder 30» te stellen: artikel 1, onder 4o,

Memorie van toelichting.

– Op bladzijde 22 zou de zin «Een en ander wordt door de provincie beoordeeld» duidelijkheidshalve beter kunnen vervallen.

– Bij artikel I, onderdeel N, (artikel 46 wordt in de laatste alinea (bladzijden 55 en 56) waarschijnlijk met het vierde en vijfde lid bedoeld op het eerste en tweede lid.

– Bij artikel I, onderdeel O, (artikel 49) ware in de derde volzin «bij algemene maatregel van bestuur» te vervangen door: bij of krachtens algemene maatregel van bestuur.